



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

**Joan Anton Font Monclús**

**SECRETARIS, INTERVENTORS I TRESORERS D'ADMINISTRACIÓ  
LOCAL. CAP A UNA HABILITACIÓ LOCAL.**

**TESI DOCTORAL**

**Dirigida per la Dra. Judith Gifreu Font**

**Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques**

**Programa de Doctorat en Seguretat Humana i Dret Global**



**Bellaterra**

**2018**

**El Doctorand**

**La Directora de Tesi**

Joan Anton Font Monclús

Judit Gifreu Font

“Los ayuntamientos tienen que despachar una porción de negocios, de los cuales es imposible que estén siempre bien enterado, y que no se pueden llevar a cabo sin tener brazos auxiliares que les sirvan de apoyo. La administración municipal, aunque sencilla en sus bases, está encargada de la ejecución de una porción de leyes, que no puede por regla general saber un hombre particular. Hay, además, en todo Ayuntamiento, una porción de comunicaciones oficiales y antecedentes, que no puede tener presente la persona que entre de nuevo a formar parte de la municipalidad. Es, pues, preciso que haya un funcionario municipal que sin tener el carácter de representación que tienen los ayuntamientos, les sirva como instrumento para enterarse de las leyes y órdenes vigentes, en cada uno de los ramos que están a su cuidado, y para darles noticia, así de las instrucciones que hayan recibido sobre el particular; como de los acuerdos de los Ayuntamientos anteriores. Este funcionario se llama hoy Secretario de Ayuntamiento.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>José Posada Herrera (1843). Nota extreta de la primera plana del llibre d'ELISEU TOSCAS SANTAMANS, *Secretarios municipales y construcción del Estado Liberal en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

## ÍNDIX

	Pàgina
Agraïments	6
1. Resum	7
2. Introducció	11
3. Evolució històrica dels secretaris municipals	13
3.1. Els antecedents immediats. El règim municipal romà i visigot	13
3.2. Des de l'edat mitjana fins al segle XIX	15
3.2.1. El Principat de Catalunya	16
3.2.2. El regne de Castella	22
3.2.3. El regne de València	32
3.2.4. Els municipis a partir del Decret de Nova Planta	36
3.3. Els secretaris municipals a l'Espanya del segle XIX	44
3.4. De l'Estatut Municipal de Calvo Sotelo a la Constitució de 1978	74
3.4.1. Els estatuts municipals i provincials de Calvo Sotelo	74
3.4.2. L'alternativa catalana: L'Escola d'Administració Pública de Catalunya	85
3.4.3. La Segona República	87
3.4.4. L'etapa franquista. Del 1939 a 1978	93
3.5. El Cossos Nacionals d'Administració Local després de la Constitució. La tramitació de la LRBRL	109
4. La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de Règim Local i normativa de desenvolupament. Els funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter estatal	135
4.1. Delimitació de les funcions reservades	137
4.1.1. La secretaria	137
4.1.2. La intervenció	144
4.1.3. La tresoreria	149
4.2. Llocs de treball: estructura i classificació	150
4.3. Selecció i formació	153
4.4. La provisió dels llocs de treball	156
4.4.1. El concurs	156
4.4.2. La lliure designació	163
4.4.3. Altres formes de provisió	172
4.5. Els FHE en els municipis de gran població	177
4.5.1. La secretaria	178
4.5.2. La Intervenció General Municipal	180
4.5.3. Òrgan de gestió econòmico-financera	181
4.6. Règim jurídic dels FHN	182
4.7. Els règims especials de Barcelona i Madrid	184
4.8. El règim aplicable al País Basc	189
4.9. El cas especial de Navarra	190
4.10. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i els FHN	198

5.	L'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic	200
5.1.	Els treballs previs d'elaboració	200
5.2.	La Disposició Addicional 2a de l'EBEP. Els FHE	209
5.3.	Desenvolupament posterior de la DA 2a de l'EBEP	215
5.3.1.	Per part de l'Estat	215
5.3.2.	Per part de les comunitats autònomes	216
a)	Catalunya	216
b)	Galícia	227
c)	València	232
d)	Castella-la Manxa	237
e)	Illes Balears	238
f)	Extremadura	238
g)	Andalusia	239
h)	Castella i Lleó	240
i)	Múrcia	241
j)	Resta de comunitats autònomes	243
6.	La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local	245
6.1.	Motivació de la LRSAL	246
6.2.	La tramitació de la llei	248
6.2.1.	Posicionament del col·lectiu professional	250
6.2.2.	La tramitació a les Corts	254
6.3.	La nova regulació dels FHN a la LRSAL	260
6.3.1.	Introducció	260
6.3.2.	L'estructuració de l'escala de FHN	263
6.3.3.	Creació, classificació, supressió i oferta pública d'ocupació	267
6.3.4.	Provisió de llocs de treball i permanència	269
6.3.5.	Règim disciplinari	271
6.3.6.	Règim específic del País Basc	272
6.3.7.	El reforç de la funció interventora	273
6.3.8.	El nou règim jurídic del control intern de les entitats del sector públic local	274
6.3.9.	El Real Decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic del FHN	284
6.3.10.	Normativa reglamentària autonòmica en vigor	294
a)	Catalunya	294
b)	Galícia	295
c)	València	296
d)	Castella-la Manxa	297
e)	Illes Balears	297
f)	Extremadura	298
g)	Andalusia	298
h)	Castella i Lleó	298
i)	Múrcia	298
7.	Els FHN i les funcions directives	300
7.1.	Introducció	300
7.2.	Antecedents	303
7.2.1.	Estatut de Calvo Sotelo	303
7.2.2.	El Reglament de Serveis de les Corporacions Locals	304

7.2.3. La Llei 41/1975, de bases de l'Estatut de Règim Local	305
7.2.4. La Llei 7/1985, RBRL i el TRRL	306
7.2.5. La Llei 57/2003 de 16 de desembre, de mesures de modernització del govern local i l'EBEP	306
7.3. Anàlisi comparada sobre funció pública directiva	309
7.3.1. Països amb un model d'alcalde fort	310
a) França	311
b) Itàlia	313
c) Portugal	314
d) Xipre	315
e) Hongria	316
7.3.2. El model de lideratge col·lectiu	316
a) Bèlgica	316
b) Luxemburg	317
c) Holanda	317
d) República Txeca	317
7.3.3. Model de lideratge per Comitè	317
a) Dinamarca	318
b) Suècia	318
c) Letònia	318
7.3.4. Model de consell-gerent	318
a) Finlàndia	319
b) Irlanda	320
7.3.5. El Regne Unit	320
7.4. Naturalesa directiva dels càrrecs electes	320
7.5. L'espai directiu local	323
8. Cap a una habilitació local	329
9. Conclusions	351
9.1. Evolució històrica	352
9.2. El model actual de FHN	356
9.3. La direcció pública local. Anàlisi comparat	361
9.4. Cap a una habilitació local	367
10. Abreviatures	376
11. Bibliografia	378

## AGRAÏMENTS

Aquesta tesi ha estat possible gràcies a la conjunció de tres factors que m'han acompanyat (i espero que encara m'acompanyin per mol més temps) fins avui en dia, sense els quals no hagués estat possible aconseguir-ho: la família, els amics i la professió.

El meu primer agraïment a la família, als pares, Josep i Maria, que amb la seva lluita diària i el seu exemple m'han donat l'oportunitat de créixer en valors i professionalment. A la Carme, la meva esposa, pacient, que m'acompanya en tot moment, i que em fa més fàcil la feina diària. I als meus fills, que han aportat a la meva vida un punt de felicitat i estima, del tot necessaris per desenvolupar-me com a persona i com a professional.

El meu segon agraïment és pels amics, amb molts dels quals comparteixo professió. Amb les seves aportacions, les seves idees, el seu treball i la seva companyia, m'han facilitat la tasca com a professional, imprescindible per elaborar aquesta tesi, i amb els que he compartit moments inoblidables. Molt especialment al Nacho, al Ponç, als Isidres, a la Petra, a l'Albert, als Joseps Maria, a la Cèlia, a la Covadonga, al David, al Josep Ramon, al Jaume, a la Maria, al Marcel·lí, a la Núria, al Manolo, al Jordi, al Didier, a la Fina i molts d'altres que m'han acompanyat. I molt especialment al Màrius Viadel (en pau descansi) que em va animar a seguir creixent en l'àmbit professional i del que en soc deutor de la decisió personal en la carrera professional, i que em va aportar mestratge a través del qual ens va ensenyar a aplicar a la nostra feina un esperit de senzillesa, optimisme, humanitat, tenacitat, constància i esforç.

El meu tercer agraïment, en l'àmbit professional, ho és a les persones que m'han acompanyat tant en el meu exercici com a Secretari-Interventor i com a Secretari, o en l'àmbit docent, amb molts dels quals també gaudeixo una relació d'amistat. Molt especialment a la Dra. Judith Gifreu, directora de tesi. Sense la seva empenta, consell i acompanyament segurament no hagués arribat ni a la concreció ni al nivell d'aquest treball. Però també al Dr. Josep Ramon Fuentes, que va ser qui em va animar a iniciar-lo, i que m'ha assessorat en tot moment. Moltes gràcies a tots els Alcaldes amb els que m'ha tocat treballar. Tots ells grans persones, alguns, grans polítics, i dels que n'he après molt: al Mingo, l'Andreu, el Lluís, el Josep Maria, el Pep, el Paco, El Josep, la Dolors, l'Artur, el Joan Miquel i el Josep Fèlix.

Finalment, el meu agraïment també a tots els companys de professió, amb els que he compartit objectius professionals, debats per a la millora professional, sempre compromesos amb els governs locals i la millora de l'administració. Espero que aquest treball pugui aportar noves idees per afrontar els nous reptes d'una administració local moderna, enfocada cap al ciutadà, eficient i transparent, seguint fidelment el codi ètic i de conducta amb el que ens hem compromès.

## 1. RESUM

La tesi efectua una anàlisi històrica exhaustiva de la figura dels secretaris, interventors i tesorers d'administració local, que s'inicia a l'Alta Edat Mitjana fins el règim jurídic actual d'aquests funcionaris. La motivació d'aquest estudi històric és conèixer el moment en el qual apareixen les funcions de secretaria, intervenció i tresoreria (o similars) en els municipis espanyols i catalans, saber perquè van sorgir, quines necessitats pretenien satisfer, quina va ser la seva evolució històrica, quines van ser les conseqüències d'aquesta evolució i per quines raons. Aquest estudi previ és bàsic per entendre l'evolució posterior, i fins i tot per intentar fer noves propostes de futur.

Aquesta ha estat una funció pública que s'inicia amb els *scribae* de les ciutats romanes. A l'edat mitjana eren uns oficis de nomenament real, similar a una habilitació, per assegurar un control sobre aquests "funcionaris", per la importància de les seves funcions en una època en la que poca gent sabia llegir i escriure i encara menys, entendre les lleis que els afectaven. També per això estaven sotmesos a un fort i sever règim disciplinari. Durant la investigació històrica s'ha constatat, sense perjudici d'altres investigacions, la data d'aparició de la figura de la intervenció de fons municipal, concretada en el "racional", que es produeix a Barcelona, l'any 1325.

Més tard, la corona espanyola va procedir a la patrimonialització dels càrrecs com a font de finançament, fet que va generar importants corrupteles, provocant la resposta de la societat civil a través del Diputat del Comú i de Gremis.

La Constitució de Cadis de 1812 marca un punt d'inflexió, de reacció a la situació anterior, preveient que a cada municipi hi haurà un secretari. Però el fet que aquest s'hagués de nomenar pel propi ajuntament, i la manca d'una formació mínima, van provocar un efecte invers al desitjat. No és fins l'Estatut de Calvo Sotelo de 1924 que es regula de forma clara i extensa aquest col·lectiu de funcionaris, apostant decididament per la seva professionalització. A Catalunya, la Mancomunitat, va desenvolupar un paper important a través de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, mitjançant la formació i reestructuració de funcionaris locals.

La Llei 7/1985, i la normativa posterior de desenvolupament, marca un canvi important, però que al mateix temps suposa la consolidació de les funcions reservades. Desapareixen els "cossos nacionals" i l'advertiment de legalitat com a eina bàsica de control, però apareixen els Funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional. Es delimiten clarament les funcions reservades, s'estructuren i es classifiquen els llocs de treball, es concreta la forma de selecció i la provisió de llocs de treball, distingint entre el concurs (unitari i ordinari) i la lliure designació. Les modificacions que ha anat experimentat aquesta llei han apostat per l'enfortiment d'aquest col·lectiu professional, especialment pel que fa a les funcions de control.

La figura dels FHN té la seva correlació amb els països del nostre entorn, que aposten per atorgar-los funcions directives més clares. A partir de l'anàlisi comparatiu de la regulació d'aquests països, així com de les diferents teories actuals a Espanya sobre la direcció pública local, la tesi conclou amb una proposta, la de l'habilitació local, que intenta conjuminar en aquest col·lectiu professional els coneixements, les tècniques i les habilitats,



sobre els que han de recaure les funcions de direcció i gestió, l'exercici de les facultats reglades, i el control de la legalitat dels actes dels ens locals.

La tesis efectúa un análisis histórico exhaustivo de la figura de los secretarios, interventores y tesoreros de administración local, que se inicia en la alta Edad Media hasta el régimen jurídico actual de estos funcionarios. La motivación de este estudio histórico es conocer el momento en el cual aparecen las funciones de secretaría, intervención y tesorería (o similares) en los municipios españoles y catalanes, saber porque surgieron, qué necesidades pretendían satisfacer, cuál fue su evolución histórica, cuáles fueron las consecuencias de esta evolución y por qué razones. Este estudio previo es básico para entender la evolución posterior, e incluso para intentar hacer nuevas propuestas de futuro.

Esta ha sido una función pública que se inicia con los *scribae* de las ciudades romanas. En la edad mediana eran unos oficios de nombramiento real, similar a una habilitación, para asegurar un control sobre estos “funcionarios”, por la importancia de sus funciones en una época en la que poca gente sabía leer y escribir y todavía menos, entender las leyes que los afectaban. También por eso estaban sometidos a un fuerte y severo régimen disciplinario. Durante la investigación histórica se ha constatado, sin perjuicio otras investigaciones, la fecha de aparición de la figura de la intervención de fondos municipal, concretada en el “racional”, que se produce en Barcelona, en 1325. Más tarde, la corona española procedió a la patrimonialización de los cargos como fuente de financiación, hecho que generó importantes corruptelas, provocando la respuesta de la sociedad civil a través del Diputado del Común y de Gremios.

La Constitución de Cádiz de 1812 marca un punto de inflexión, de reacción a la situación anterior, previendo que en cada municipio habrá un secretario. Pero el hecho que este se tuviera que nombrar por el propio ayuntamiento, y la carencia de una formación mínima, provocaron un efecto inverso al deseado. No es hasta el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 que se regula de forma clara y extensa este colectivo de funcionarios, apostando decididamente por su profesionalización. En Cataluña, la Mancomunidad desarrolló un papel importante a través de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, mediante la formación y reestructuración de funcionarios locales.

La Ley 7/1985, y la normativa posterior de desarrollo, marca un cambio importante, pero que al mismo tiempo supone la consolidación de las funciones reservadas. Desaparecen los “cuerpos nacionales” y la advertencia de legalidad como herramienta básica de control, pero aparecen los Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional. Se delimitan claramente las funciones reservadas, se estructuran y se clasifican los puestos de trabajo, se concreta la forma de selección y la provisión de puestos de trabajo, distinguiendo entre el concurso (unitario y ordinario) y la libre designación. Las modificaciones que ha ido experimentado esta ley han apostado por el fortalecimiento de este colectivo profesional, especialmente en cuanto a las funciones de control.

La figura de los FHN tiene su correlación con los países de nuestro entorno, que apuestan por otorgarles funciones directivas más claras. A partir del análisis comparativo de la regulación de estos países, así como de las diferentes teorías actuales en España sobre la

dirección pública local, la tesis concluye con una propuesta, la de la habilitación local, que intenta aunar en este colectivo profesional los conocimientos, las técnicas y las habilidades, sobre los que tienen que recaer las funciones de dirección y gestión, el ejercicio de las facultades regladas, y el control de la legalidad de los actos de los entes locales.

The purpose of this thesis is to investigate the moment in which the functions of secretary, intervention and treasury of local administration appear in the Spanish and Catalan municipalities. The thesis also analyses the reason why they appear and the consequences of this evolution. This study is essential to understand the evolution of the administration and to use that understanding to make new proposals to the future.

The function of the secretaries has been a public function that initiated with the *scribae* of the Roman cities. In the Middle Ages, this was a royal nomination profession, to ensure a control on “civil servants”. This was due to the importance of his functions in a period in what few people knew to read and write and even less, understand the laws that affected them. Therefore they were subjected to a severe disciplinary regime.

During the historical investigation it has been verified, that the date of appearance of the figure of the intervention of municipal funds (called "the rational") was in 1325 in Barcelona. Later, the Spanish Crown proceeded to the patrimonialization of the charges as a source of funding. That fact generated a significant corruption, causing the response of civil society through the “Diputat de Comú” and “Gremis”.

The Cadiz Constitution of 1812 was a turning point, as a reaction to the previous situation, establishing that in each municipality there will be a secretary. However, the fact that the secretary had to be appointed by the city council, and the lack of a minimum training, caused a reverse effect to the desired one. It was not until the Statute of Calvo Sotelo of 1924 that this collective of civil servants was not regulated clearly and extensively. In Catalonia, the “Mancomunitat” developed an important role through the School of Public Administration of Catalonia, by means of the training and restructuring of local officials.

The Law 7/1985, and the subsequent development regulations, mark an important change, but at the same time it implies the consolidation of the reserved functions. The "Cos Nacional" and the warning of legality as a basic tool of control disappear, but the Local Administration Officials appear with a national character. The reserved functions were clearly delimited, the jobs were structured and classified, the candidate selection were specified, distinguishing between the contest (unitary and ordinary) and the free designation. The modifications that this law has undergone have opted for the strengthening of this professional group, especially in terms of control functions.

The figure of the FHN has his correlation with the countries of our surroundings which are committed to giving them clearer directive functions. From the comparative analysis of the regulation of these countries, as well as of the different current theories in Spain on the local public management, the thesis concludes with a proposal. This proposal is the local qualification, which tries to combine on this professional collective the knowledge, the

techniques and the skills. In addition, it addresses to them the functions of directions and management, the exercise of the regulated faculties and the control of the legality of the acts of the local entities.

## 2. INTRODUCCIÓ

Una de les constants recerques dels governs locals és la millora en la gestió i prestació dels serveis públics, per tal d'adequar-se a les necessitats d'una societat moderna que reclama més i millors prestacions i que, cada vegada, és més exigent amb l'administració. Entre d'altres coses, això ha provocat un interessant debat entre els diferents models de direcció i gestió dels governs municipals, agafant força una sèrie de propostes instrumentals que configura la denominada Nova Gestió Pública. Aquest debat ha generat diferents teories, des de les que defensen una gestió i direcció netament gerencial —basades en la desregulació i desinstitucionalització— fins a fórmules mixtes entre els principis de la nova gestió pública i la institucionalització dels sistemes organitzatius dels ens locals, basant-se en la modernització professional per a evitar precisament la desinstitucionalització dels ens locals.<sup>2</sup>

Un dels elements claus d'aquest debat és el que fa referència a la funció pública local, i més en concret a la funció directiva. En el centre d'aquesta discussió, es troben els Funcionaris amb Habilitació de Caràcter Nacional (FHN):

- Secretaris-interventors
- Secretaris
- Interventors
- Tresorers

En relació a aquests, es reproduïxen les teories abans apuntades. Per una banda, les netament gerencials, que reclamen la seva desaparició, entenent que es tracta d'un col·lectiu professional antiquat que prové d'un antic model administratiu ja superat, així com el disseny d'una funció directiva local, en la que no tenen cabuda els FHN. Per l'altra banda, hi ha les posicions que defensen la necessitat de la seva existència, adaptant-los a les necessitats actuals dels governs locals.

Una de les deficiències que es retreuen a aquets funcionaris és el fet de no ser seleccionats per les pròpies corporacions en les que desenvolupen les seves funcions, la seva mobilitat, i l'escassa participació dels ens locals en la provisió de llocs de treball. Per contra, els seus defensors veuen com un punt fort que les polítiques de selecció i provisió de llocs de treball d'aquests funcionaris depenguin de l'administració estatal, que hi afegeix un plus d'objectivitat i imparcialitat, assegurant el compliment d'unes funcions que tenen el caràcter de bàsiques.

En aquest debat un punt de partida podria ser la Carta Europea d'Autonomia Local (CEAL). Al seu article 3.1 estableix:

Per autonomia local s'entén el dret i la capacitat efectiva de les Entitats Locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la Llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants.

---

<sup>2</sup> RAMIÓ MATAS, C. Ponència sobre "Los habilitados en la era del Management", pronunciada en el marc de la "Conferència 2003 de Secretaris, interventors i Tresorers d'Administració Local", i publicada pel Consejo general COSITAL.

Per la seva banda, l'article 6.1 preveu:

Sense perjudici de les disposicions més generals creades per la Llei, les Entitats Locals han de poder definir per elles mateixes les estructures administratives internes amb les quals pretenen dotar-se, per tal d'adaptar-les a les seves necessitats específiques i permetre una gestió eficaç.

Aquests dos articles donen cobertura a les diferents teories apuntades, depenent de la major o menor rellevància que es doni al marc legal i al respecte a les disposicions més generals que preveuen.

Aquest treball intentarà aprofundir en aquest debat. S'intentarà efectuar una anàlisi objectiva de les noves necessitats organitzatives dels ens locals, incidint en els punts forts i febles de les diferents postures actualment existents, per a intentar dibuixar l'escenari idoni d'aquesta nova funció directiva local, i la possibilitat o necessitat del manteniment i incardinació en aquesta dels FHN.

Per a efectuar aquest estudi cal, en un primer moment, analitzar l'aparició i evolució d'aquests funcionaris en els ens locals, des d'una perspectiva històrica i avaluant-ne els motius. També és important efectuar-ne una anàlisi completa sobre la seva situació i regulació actuals. Serà després quan es podrà entrar a fons en una anàlisi crítica de la situació actual, en un investigació sobre la necessitat de la seva existència i transformació o, si és el cas, desaparició, arribant a propostes concretes.

Per tant, en aquesta fase inicial, intentaré analitzar amb suficient detall aquesta primera part, l'evolució fins a la situació actual.

Aquest treball de recerca històrica es podria dir que ja està fet. ANTONIO BULLON RAMIREZ en va dedicar la seva tesi doctoral, i posteriorment, l'any 1968 va publicar el llibre *Historia del Secretariado de administración local*. En el pròleg, Juan José Fernández Villa y Dorbe, Secretari General de l'Ajuntament de Madrid, va afirmar:

“En esta obra que ahora se publica, agota toda la materia referente al secretariado de administración local, hasta el punto de que, en cuanto a los precedentes del cargo y de la función secretarial, y a la legislación por la que este cargo se ha regido en España, hace un examen tan exhaustivo que es imposible de superar.”<sup>3</sup>

Així, doncs, acceptant com a certa aquesta afirmació, intentaré donar-hi un punt de vista propi, no millor, sinó incorporant els elements més importants d'aquesta obra, ampliant l'estudi pel que fa a Catalunya en particular i per la important afectació de la normativa posterior. I, per concloure, intentaré fer un estudi comparat i una proposta d'actuació adequada als nostres temps, a més d'una anàlisi de la funció directiva local.

---

<sup>3</sup> BULLON RAMIREZ, A. *Historia del Secretariado de administración local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid 1968

### 3. EVOLUCIÓ HISTÒRICA DELS SECRETARIS MUNICIPALS

Si bé és cert que dins el col·lectiu que engloba els FHN hi tenen cabuda els secretaris, interventors i tesorers (antics dipositaris), la figura que històricament ha tingut més rellevància, i sobre la que després ha evolucionat la normativa posterior, és la del secretari municipal. En conseqüència, sota aquest concepte s'han d'entendre incloses la totalitat de les funcions que avui en dia presten els FHN.

Pel que fa a la regulació concreta i específica dels secretaris municipals, es podria afirmar que comença l'any 1812 amb la Constitució de Cadis. No obstant això, les funcions que se li encomanen (bàsicament les de fe pública) també les exercien anteriorment professionals tals com escrivans, notaris, clavaris, etc., amb major o menor fortuna. Per tant, s'haurà de fer referència al període anterior a la Constitució de 1812, per tal d'intentar esbrinar les causes que provoquen la seva aparició en un text constitucional.

#### 3.1. Els antecedents immediats. El règim municipal romà i visigot<sup>4</sup>

L'ofici d'escrivà és remot. A ells se'ls deu el coneixement d'una part important de la història de la humanitat, ja que l'escrivien. El naixement de la ciutat, amb una normativa i un ordre propis, apareix a la península ibèrica amb el municipi romà, que s'incorpora amb la concessió de l'*ius lati* als hispans, probablement l'any 74 dC per part de l'emperador Vespacià. El règim de les ciutats era diferent segons fossin *municipium*, és a dir, aquelles ciutats a les quals es va estendre l'*ius lati* de les colònies, que venien a ser una reproducció de la Urbs, Roma.

Aquestes ciutats tenien la seva normativa pròpia, plasmada en *leges*, de les quals n'ha quedat una bona mostra. Aquestes normes tenien parts molt similars, fins al punt que algun autor n'hagi defensat l'existència d'una llei municipal general. BULLON afirma que es pot parlar d'un dret municipal romà, convertint-se en el primer règim jurídic municipal conegut.<sup>5</sup>

En línies generals, seguint a BULLON, es pot afirmar que en el municipi romà hi havia els següents òrgans:

- Els Magistrats (*Magistratus*): administraven el patrimoni, imposaven multes i convocaven el Senat. Actuaven com a òrgan col·legiat i el seu mandat durava un any. Eren escollits entre homes lliures, d'entre els quals hi havia els *quaestores*, que bàsicament administraven la caixa pública i que podrien ser equiparats amb els tesorers actuals, salvant les distàncies.

---

<sup>4</sup> Tot aquest apartat està extret del llibre de A. Bullon Ramírez citat anteriorment.

<sup>5</sup> Aquesta conclusió la fonamenta citant nombrosos autors que l'han estudiat, com són Mommsen, J. Marquardt, J. Declareuil, F.F. Abbot y A. Ch. Johnson, Sherwin-White, E. Schonbauer.

- El Senat, constituït pels decurions, normalment 100, escollits per 5 anys, entre homes lliures majors de 30 anys. Es reunia en *Curia* per a adoptar les seves resolucions. Les seves competències abastaven els aspectes locals, administratius, econòmics, judicials, militars i religiosos de la ciutat.
- El *populus*, és a dir, els ciutadans. Escollien els magistrats i els senadors.

Els empleats dels Magistrats i la Cúria s'anomenaven *apparitores*, dividits en: *lictors*, *ascensi*, *praecones* (pregoners), *viatores*, *scribae* (secretaris), *librarii* (copistes o amanuenses), *tibicines* (músics) i *aruspices* (endevins).<sup>6</sup>

Els *scribae* apareixen com la classe de “treballadors” al servei dels magistrats més qualificada i ben retribuïda. Les seves funcions anaven més enllà de la simple còpia (que s'encomanava als *librarii*), ja que redactaven documents. Segurament, els nomenaven els magistrats als que servien. Per a prendre possessió del càrrec prestaven jurament, en plena llum del dia, un dia de mercat i davant l'assemblea del poble reunida a la plaça pública. El jurament comprenia el que després seria el nucli de les seves funcions: ajudar a custodiar la caixa pública, efectuar correctament els comptes i no mentir amb dol en relació a aquests i no fer frau en els documents. Per tant, també tenien al seu càrrec el llibre de caixa i portaven la comptabilitat pública. Segons BULLON, que segueix a Rodríguez de Berlanga, el dipòsit que custodiaven era, a més de la caixa pública, dels següents documents, que eren de la seva competència:

- Redacció de notes d'audiència i preparació de decrets i resolucions dels magistrats.
- Redacció de les resolucions de la Cúria i la seva conservació i arxiu.
- Transcripció en els registres públics dels senatconsults.
- Expedició dels documents continguts a l'arxiu públic.

A aquestes funcions, MOMMSEN, a la seva obra sobre Dret Públic Romà, SAGLIO i POTTIER hi afegixen:

- Col·laboració amb el Governador de la província en la comptabilitat dels diners enviats pel municipi a l'erari públic.
- Eren pèrits en dret, i tenien gran influència en els assumptes públics.
- En alguns casos, eren encarregats de la redacció de contractes i testaments.

---

<sup>6</sup> En el capítol 62 de la “*lex Ursonensis*”, traduïda al castellà per Rodríguez de Berlanga i reproduïda al llibre de Bullon citat, que segurament és la primera regulació de tasques d'empleats municipals a Espanya, s'esmenta: «Sea lícito y permitido a los dunviros, cualesquiera que ellos sean, el tener cada uno dos lictores, un ascenso, dos secretarios, dos verederos, un amanuense, un pregonero, dos adivinos y un flautista. Sea lícito y permitido a los ediles de esta colonia, cualquiera que ellos sean, el tener cada uno un secretario, cuatro esclavos públicos, (...) Durante el año que pasen a las órdenes de los duunviros o de los ediles dichos secretarios, (...) estén exentos de milicia, y ninguno de ellos en el año, en que sirvan a los indicados magistrados, sea hecho soldado contra su voluntad, ni se ordene que sea hecho, no oblíguesele a prestar juramento, ni mandase que lo preste, ni sea comparecido ante el magistrado por la acción de sacramento, ni mándese que comparezca en igual forma a no ser por causa de alguna revuelta ocurrida en Italia o en las Galias. La retribución de cada uno de los que estén a las órdenes de los duunviros sea: por cada secretario, 1200 sextercios; por cada ascenso, 700 sextercios; por cada lictor, 600; por cada veredero, 400; por cada amanuense, 300; por cada adivino, 500; por cada pregonero, 300 (...) La de los que sirvan a los ediles: por cada secretario, 700; 100 por cada adivino y 300 por cada flautista».

El règim municipal pateix una gran modificació amb la invasió i assentament dels visigots a la península. Desapareixen les institucions democràtiques, assumint molt més poder els funcionaris reals i els bisbes.

La desaparició dels magistrats i de la Cúria va comportar la dels oficis que estaven al seu servei; però, algunes de les funcions van continuar. I és que els nous òrgans també necessitaven personal al seu servei. Així, els textos fan referència a *tabularii*, *notarii* i *tabellio*. Aquests últims tenien la funció de redactar contractes, que posteriorment s'inscrivien en registres judicials. Aquests, antigament eren les *gesta municipalia*. Amb la seva desaparició, els particulars que realitzaven negocis jurídics com són escriptures, contractes i testaments, els havien de registrar.

Al *liber iudiciorum*, a la llei 9 del Títol V del Llibre VII, es fa referència als notaris, diferenciant-los entre els particulars, els públics i els del Rei. Només els dos últims podien autenticar les lleis i els escrits reials.

En conseqüència, es pot afirmar que el municipi visigot continuava la funció encomanada als escrivans romans, a través de *notari* i *tabellio*. BULLON arriba a afirmar que «el càrrec va existir en el Municipi romà, en el visigot i, sens dubte, a l'Edat Mitjana, i això indueix a meditar sobre el seu origen i el caràcter d'imprescindible per a la vida municipal, ja que supera les profundes crisis produïdes per les invasions visigoda i àrab».<sup>7</sup>

### 3.2. Des de l'edat mitjana fins al segle XIX

Tenint en compte que durant l'edat mitjana la Península Ibèrica estava dividida en diferents regnes, ducats i principats, s'analitzarà, en primer lloc, el que fa referència al Principat de Catalunya, i, posteriorment, els regnes de València i Castella. Tot i que no existeixen normes comunes i la regulació sigui més pròpia de cada "universitas". Probablement, el primer element uniformador es troba a *Las siete partidas* d'Alfons X el Savi, pel Regne de Castella, durant la segona meitat del segle XIII.

S'ha de tenir present l'efecte de la invasió àrab, que va trencar la monarquia visigoda i que amb la reconquesta va propiciar l'aparició d'aquests nous regnes. L'ocupació àrab va suposar la pèrdua total del règim anterior, propiciant l'aparició de noves normes, algunes d'elles cercant les poques fonts existents i alguns costums. Per aquest motiu, una de les característiques del nou règim local serà la varietat, tant pel seu origen com per l'existència de diferents tipus de municipis, o per la diferència de furs entre municipis.<sup>8</sup>

També, s'ha de tenir present que a partir de l'any 1714, mitjançant els Decrets de Nova Planta, el règim jurídic dels municipis s'unifica a tota Espanya, de manera que s'aplica la normativa pròpia del regne de Castella.

---

<sup>7</sup> P. 26 del llibre de BULLON citat ut supra.

<sup>8</sup> GARCIA GALLO, *Historia del Derecho Español*. Madrid 1945. Esmentat al llibre de BULLON citat ut supra, p. 32.



### 3.2.1. El Principat de Catalunya

Poca o nul·la informació es té de l'alta edat mitjana i dels primers segles de la baixa edat mitjana. Té la seva lògica, ja que fins al segle XII no es va constituint el municipi tal com s'entén ara, no només com a concentració de població, sinó també com a administració o representació de govern. La primera menció al concepte "universitas" no s'evidencia a Catalunya fins a l'any 1217, en un privilegi de Jaume I a Lleida i d'altres ciutats reals. No és fins a l'any 1240 que l'expressió "universitas" es reitera en els documents, i a partir d'aquí el seu ús es generalitza.<sup>9</sup> Si el municipi com a entitat "administrativa" no apareix descrit fins a aquestes dates, serà més tard quan es començaran a trobar documents que permetin conèixer l'existència d'algun funcionari públic amb unes funcions similars a les dels Secretaris, així com les seves característiques.

Tot i que la península estava dividida en diferents regnes durant la baixa edat mitjana, es podria afirmar que, pel que fa a l'ofici de Secretari, el règim era molt similar a tota ella. Durant aquest període no es pot parlar pròpiament de l'existència d'un Secretari. Els Consells Municipals (Concejos) tenien un escrivà que bàsicament exercia les funcions de fe pública i de registre de documents. Aquests escrivans normalment no eren funcionaris dels Consells Municipals, sinó que eren professionals lliures, als que se'ls adscribia l'escrivania (o secretaria) municipal, i que cobraven les respectives taxes pels seus serveis.<sup>10</sup> Es pot afirmar, doncs, que eren treballadors privats que exercien funcions públiques.<sup>11</sup>

Un dels primers documents (sinó el primer) que fa referència a l'existència d'aquestes escrivanies, es troba al *Llibre de privilegis de Puigcerdà* (fol. 3v<sup>o</sup>). En aquest, l'any 1264, el rei Jaume I concedia l'escrivania a la Vila de Puigcerdà en aquests termes:

Damus et concedimus ac stantibus ad censum bobis universis probis hominibus seu universitati podiiceritani presentibus et futuris, scribaniam ville podiiceritani et totius ceritane (...).<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> FONT RIUS, J.M. *Estudis sobre els drets i institucions locals en la Catalunya Medieval*. Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona. 1985. P. 410.

<sup>10</sup> Podien compaginar un sou fix i mensual pels seus serveis directament relacionats amb les actes dels consells i les funcions d'arxiu, i compaginar-ho amb minuts per altres tipus d'actuacions. Així es desprèn de les actes de clavaria que es reproduïxen al recull d'actes municipals de Tarragona, 1400-1401 i 1401-1402 (pàgines 174 i 181), on es descriuen pagaments efectuats pel clavari de Tarragona Bernat Martí al notari escrivà del consolat de la ciutat, Pere Sabater, primer per actuacions concretes, com per exemple dietes: «primerament, per XV dies que estech entre anar, star e venira mossèn Ramon Alemany e a Tàrregua, a rahó de I florí e mig per jorn, XXII florins e mig (...»); o actuacions concretes com podrien ser segells o escriptures. Més tard, com a sou pels seus serveis: «(...) dats e pagats a-n Pere Çabater, notari e scrivà del consolat de la ciutat, per la terça de son salari e pensió a ell deguda dels mesos de desembre, gener, febrer passats e març present, octolibras, sexsolidos, octodenarios». Tampoc tenien una condició d'exclusivitat. El consolat podia encomanar tasques d'altres notaris per d'altres actuacions que en principi semblaria que haurien d'estar encomanades a l'escrivà del consolat de la ciutat: «(...) dats e pagats al discret en Ramon Virgili, notari, per alguns treballs, ordinacions e sriptures que ha fets i fetes per la ciutat, l'any de nostre consolat, trigintasolidos».

<sup>11</sup> TOSCAS SANTAMANS, E. *Secretarios municipales y construcción del Estado Liberal en España*. Tirant Lo Blanch, Valencia 2008. P. 28

<sup>12</sup> FONT RIUS, J.M. Cit. ud supra. P. 442.

Les conclusions bàsiques que en principi es podrien extreure són:

- Tot i la incipiència de les “universitas”, tal com ja s’ha comentat que com a organització es comença a conèixer a la meitat del segle XIII, per als municipis importants ja es requereix una organització administrativa i una funció de fe pública i arxiu propis d’aquests municipis.
- La possibilitat de creació i regulació d’aquesta escrivania depenia d’un atorgament reial. Per tant, no ho podia disposar cada municipi per ell mateix.

Són múltiples els exemples d’actes en les que es reflecteixen la participació d’escrivans notaris i de clavaris durant els segles XIV i XV.

En el llibre col·lectiu de CARME BATLLE I GALLART i altres, sobre el *Llibre del Consell de la ciutat de Barcelona*,<sup>13</sup> i segons un estudi efectuat per SEBASTIÀ RIERA VIADER,<sup>14</sup> es descriuen els trets característics de la figura de l’escrivà, i que després es ratifiquen en els documents que més endavant s’analitzen. Els municipis tenien almenys un escrivà. Els importants, com Tarragona o Barcelona, tenien l’escrivà major. L’escrivà s’encarregava de la Secretaria i les seves característiques bàsiques eren:

- Havia de ser Notari Públic de la Ciutat per a donar fe dels acords.
- Havia de ser una persona de prestigi per a poder merèixer la confiança dels regidors (cònsols, consellers, paers, ...), i assumir la responsabilitat d’una funció tan important.
- Era un dels principals càrrecs de la ciutat, i com a tal, ben pagat (l’any 1397 cobrava 150 lliures anuals, més que el que cobrava el clavari).
- El càrrec era vitalici. Fins i tot, amb el temps, podia nomenar un fill o familiar amb possibilitat de succeir-lo. Aquest fet va ser una de les perversions del càrrec, que va provocar la seva evolució cap a la figura actual del Secretari. Malgrat això no va ser fins a l’any 1812, encara que hi ha excepcions, com a Tarragona.
- En un principi, el càrrec era compatible amb l’exercici privat de Notari. No obstant això, a les Corts de Perpinyà de 1350-1351, es va prohibir aquesta compatibilitat a totes les ciutats i viles del país. Tot i això, aquesta ordre no es va complir.

Una altra prova de la generalització i actuació d’escrivans i clavaris són les actes municipals de Tarragona d’aquests segles publicats per l’Ajuntament de Tarragona.<sup>15</sup>

Així, de l’acta del Consell del 5 d’abril de 1400, després d’identificar la data, el lloc i els “cònsols” assistents, de forma molt similar a les actes actuals, s’especifica la partició i actuació de l’escrivà (també de forma molt similar a com ho fan avui dia els secretaris a les actes dels plens municipals). Alguns exemples són:

---

<sup>13</sup> BATLLE GALLART, C. i altres. *El llibre del Consell de la ciutat de Barcelona. Segle XIV: les eleccions municipals*. Ed. Consell Superior d’Investigacions Científiques. Institució Milà i Fontanals. Departament d’Estudis Medievals. Barcelona 2007. P. 15

<sup>14</sup> RIERA I VIADER, S. *Les fonts municipals del període 1249-1714, guia d’investigació*. Barcelona, Quaderns d’història. 4. 2001. P. 239-275.

<sup>15</sup> SANMARTIN I ROSET, M.- COMPANYS I FARRERONS, I. «Actes Municipals de Tarragona 1400-1401; 1401-1402». Col·lecció Documents dels Fons Municipals de Tarragona, 13. Coed. Arxiu Històric de La Ciutat de Tarragona i Arxiu Històric de Tarragona. Tarragona 2011.

“Los quals consellers, qui són la major e pus sana part dels LX consellers, qui, segons ordinació de la ciutat, fan consell suficient de la dita ciutat, fet primerament e prestat sagradament a Déu e als sants quatre Evangelis en les mans de mi, Pere Sabater, notari e scrivà del consolat de la dita ciutat, de bé e lealment haver-se en la dita elecció tota favor, hoy e rancor a parts posats, a utilitat de la cosa pública de la dita ciutat, elegiren i nomenaren VI persones, ço és, II de mà major, II de mà mitjana e II de mà menor, (...).”<sup>16</sup>

També exercien de fedataris públics en els preses de possessió de nous “cònsols” de la ciutat:

“E abans que los dits honrats novells cònsols fossen presentats a mossèn lo vicari, ço és di <...> a <...> d’abril, los dits honrats en Ponç Guerau, en Pere Tost e en Pere d’Avinyó juraren en poder de mi, dit Pere Sabater, notari e scrivà del consolat, a Déu e als sants IIII Evangelis de tenir e observar tots los capítols ordonats sobre la talla e lo regiment que fets són, e per los dits XII, o major partida d’ells, d’ací avant se faran e exequir e fer exiquir aquells e no contravenir en alguna forma o manera.”<sup>17</sup>

O l’acta de “Clavaria” de 9 de maig de 1400:

“En Bernat Martí, clavari l’any present de la ciutat de Tarragona, dats e pagats a n’Abraam Mandil, juheu, Mestre de liguar llibres, les quantitats següents, per lo libre que havem fet per original dels censals e pensions que la ciutat fa: Primerament per .Ia. dotzena de pergamins, VIII<sup>o</sup> sous, VI diners. Ítem per raure (...)  
Datum en Tarragona, a VIII<sup>o</sup> de maig anno MCCCC primo.”<sup>18</sup>

Per tal de consolidar aquesta argumentació, al segle XV, els Consells Generals dels Municipis (alguns rebien el nom d’universitat), gaudien d’un notari, que feia el paper d’escrivà del Consell<sup>19</sup> i que, entre d’altres funcions, regia i conservava l’arxiu de la Casa del Consell (l’arxiu Municipal). Aquests Notaris o escrivans cobraven taxes per les seves actuacions. Aquestes taxes no les fixava el Consell.<sup>20</sup>

Els batlles (s. XIV-XV) també podien exercir funcions judicials i administratives, disposant també d’assessors per exercir aquestes funcions.<sup>21</sup>

Per tant, les funcions bàsiques de fe pública i assessorament extern que avui dia tenen encomanades els secretaris eren exercides:

<sup>16</sup> SANMARTIN I ROSET, M.- COMPANYS I FARRERONS, I. Cit. ud supra, p. 116.

<sup>17</sup> SANMARTIN I ROSET, M.- COMPANYS I FARRERONS, I. Cit. ud supra, p. 35.

<sup>18</sup> SANMARTIN I ROSET, M.- COMPANYS I FARRERONS, I. Cit. ud supra, p. 145.

<sup>19</sup> Hi ha constància d’un document de l’any 1431 on es fa esment del notari Antoni Pere, el qual era «escriptor aule consilii honorabilis universitatis ville ipsius». El document està transcrit a DOMINGO D., *Pergamins de privilegis de la ciutat de Balaguer*, col·lecció El Comptat d’Urgell. Ed. Universitat de Lleida - Institut d’Estudis Ilerdencs, Lleida 1997, doc. Número 34, pp. 146-147. El comentari està extret del llibre de Jaume Felip Sánchez *Llibre de privilegis, concòrdies i cartes reials de la Vila de Montblanc*. Ed. Ajuntament de Montblanc, 2001.

<sup>20</sup> J. Felip Sánchez. Cit. Ud supra

<sup>21</sup> J. . Felip Sánchez. Cit. ud supra

- Fe pública: per escrivans. Aquests podien ser funcionaris del propi Consell, sobretot en grans municipis, o professionals lliures que, tot i tenir el càrrec d'escrivans del Consell, minutaven els seus serveis.
- Assessorament: assessorament extern, expressament contractat.

Josep Maria RECASSENS, en el seu llibre sobre les seves recerques històriques, arriba a dissenyar l'organigrama de l'estructura de govern municipal del segle XVI, descrivint els òrgans i oficis, la majoria dels quals, amb funcions heretades del govern municipal de l'alta edat mitjana.<sup>22</sup> Segons RECASSENS, per a l'ofici d'escrivà o secretari s'elegia un notari o un advocat. Entre les seves funcions destaquen:

- Les de fedatari
- Emetre dictàmens
- Assessorar el cos polític municipal
- Portar el llibre d'actes
- Prendre jurament als consellers i cònsols
- Recomptar vots

A Tarragona era un càrrec temporal de tres anys. Tal com ja s'ha esmentat, a Barcelona el càrrec era vitalici. Per tant, es dedueix que cada ajuntament ho regulava segons el seu criteri, existint una varietat de situacions en aquest sentit.

És curiós l'acord del Consell de Tarragona del 16 d'abril de 1520, ja que adopta aquesta temporalitat:

“Quan a la suplicació donada per alguns notaris de la dita ciutat sobre lo notari de la casa de la ciutat, fonch determinat per la major part del consell que lo notari i escrivà de la casa de dit concell se haje de mudar de tres en tres anys.”<sup>23</sup>

D'entre els funcionaris (o personal al servei, anomenat també oficis) del municipi medieval i de l'antic règim català, fins al 1714, podem esmentar:<sup>24</sup>

- L'escrivà major, encarregat d'elaborar i custodiar els documents municipals.
- Els advocats assessors.
- El clavari o cap de la hisenda.
- El racional, encarregat del control comptable de les finances.
- El mostassaf, encarregat del mercat.
- Els obrers o encarregats de l'urbanisme.
- Altres oficials menors (portalers, verguers, nuncis, etc.).

De fet, el nombre i denominació variava segons el municipi. Per exemple, a Barcelona hi havia els següents, entre d'altres:<sup>25</sup>

<sup>22</sup> RECASSENS I COMES, J.M. *El municipi i el govern municipal de la Ciutat de Tarragona. Segles XVI i XVII*. Arola Editors. Tarragona, 1998. P. 172 - 178.

<sup>23</sup> Llibre Consolat de Tarragona 1520-21, f 8. Reproduït al llibre de Josep Maria RECASSENS citat ut supra, p. 172.

<sup>24</sup> S. RIERA I VIADER. *Martí l'Humà, Primer Duc de Montblanc*. Ed. Centre d'Estudis de la Conca de Barberà. 2000. P. 40

- El Clavari, principal oficial financer i administratiu. Tenia jurisdicció en matèria de percepció d'imposicions, drets i crèdits derivats de l'administració municipal. Dictava resolucions (jutjava els oficials inferiors) i les seves sentències es podien recórrer davant els Consellers i d'aquests davant el Consell ordinari.<sup>26</sup>
- El síndic i sots-síndic, que representaven la ciutat en causes judicials.
- Els advocats ordinaris de la ciutat, que assessoraven els seus òrgans.
- L'escrivà major, cap de la Cancelleria municipal que autoritzava els documents més solemnes del regim ciutadà.<sup>27</sup>
- El racional, cap de la comptabilitat municipal.
- Els obrers, encarregats de les obres públiques.

Probablement, la potestat de nomenar els notaris, d'entre els quals el "Consolat" en nomenava els escrivans, pertanyia al rei o a alguna altra autoritat apoderada expressament per a fer-ho, tal com passava a Castella com més endavant s'analitzarà. Prova d'això ho poden ser diferents actes del segle XVI, que així s'identifiquen:

"(...) essent-hi present i convocat per tals afers jo Damià Gili, ciutadà de Tarragona, notari apostòlic i reial en els afers públics, segon dels notaris i escrivans de la casa del consolat i bossa comuna de la ciutat de Tarragona (...)."

"(...) personalment present, essent-hi jo Felip Montserrat, ciutadà de Tarragona, apostòlic i reial notari públic en actes, i també el segon dels escrivans de la casa del consolat de la ciutat de Tarragona, (...)."<sup>28</sup>

Segurament la figura de l'escrivà de la universitat va adquirir una gran rellevància. Prova d'això és que, quan es reunia la Cort General, els membres de cada braç (eclesiàstic, militar i reial), es reunien separadament, i la custòdia del document s'encomanava a un escrivà. Pel que fa al braç reial,<sup>29</sup> normalment ho feia l'escrivà major de Barcelona i secretari dels seus síndics, que era el que duia els processos d'aquest braç corresponents a les Corts anteriors.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> FERRO POMÀ, V. *El Dret Públic Català. Les institucions a Catalunya fins el Decret de Nova Planta*. Eumo Editorial. Vic 1987. P. 161

<sup>26</sup> FERRO POMÀ, V., citat ud supra, p. 162.

<sup>27</sup> FERRO POMÀ, V., citat ud supra, p. 162.

<sup>28</sup> «Ordinacions i Crides de la Ciutat de Tarragona (Segles XIV-XVII)». Col·lecció de documents de l'Arxiu Històric Municipal de Tarragona. Ed. Ajuntament de Tarragona. 1982. A les pàgines 121 i 123, s'hi reflecteixen aquestes actes, datades del 26 de febrer de 1549 i del 8 de maig de 1566. A les dues actes es poden constatar les següents característiques:

- Els Notaris són "reals". La qual cosa vol dir que el nomenament era real o autoritat per ell apoderada.
- En els dos casos es tracta del "segon dels escrivans de la casa de Consolat" (Ajuntament). La qual cosa també significa que, en els municipis importants, hi podia haver més d'un escrivà del Consolat (o universitat o ajuntament).

<sup>29</sup> El braç real també s'anomenava braç popular i estava format per les universitats de les Ciutats i Viles Reials que, en virtut dels seus privilegis o costums, tenien dret a participar-hi (FERRO POMÀ, V, citat ud supra, p. 195).

<sup>30</sup> FERRO POMÀ V., citat ud supra p. 213.

Així com les funcions de fe pública i assessorament, com a antecedent més immediat de la figura del secretari municipal, són força clares i visibles, les de fiscalització de la gestió econòmica (que van més enllà del control d'ingressos i despeses) són més complexes. Es podria afirmar que l'origen de la figura del que avui es coneix com a intervenció municipal, responsable de la fiscalització i control de la gestió econòmica i financera, el seu antecedent documentat és **l'ofici de racional**. Malgrat tot, les seves funcions inicials no són del tot clares. RECASSENS afirma que la seva funció era la de donar conformitat a les factures o albarans abans que el clavari les pagués. Però, les seves funcions van variant i fins i tot s'encomanen a comissions mixtes de creditors i representants municipals. Tot i això, el municipi medieval ja constata la necessitat d'una fiscalització de la gestió econòmica, i que en principi s'encomana als racionals.

El mestre racional (racional volia dir comptable)<sup>31</sup> era l'autoritat principal de l'administració financera reial a Catalunya. Com a ofici es va regular a les ordinacions palatines del 1344, tot i que ja n'hi ha referències al segle XIII. El Mestre racional era el supervisor de tots els serveis relacionats amb la recaptació, la custòdia i administració de les rendes fiscals (o similar). Però, no només controlava la gestió financera de tots els oficis reials, sinó que també la dels oficials locals, compresos els administradors de "ciutats, viles i llocs reials". Els que estaven sotmesos al seu control havien de donar compte de la seva gestió. Aquell revisava els comptes i si eren irregulars podia disposar la captura del responsable. En el cas de trobar-se un descobert líquid se'l condemnava a pagar-lo. En cas de frau, l'oficial infidel podia ser condemnat a pagar la quantitat defraudada i una sanció de deu vegades la mateixa.

En els municipis, el càrrec era vitalici i s'escollia pel Consell.

A Tarragona, l'ofici de racional es complementa, a partir de l'any 1462, amb els de receptors i oïdors de comptes. Aquests càrrecs es renovaven anualment. La seva missió era bàsicament la d'examinar els comptes. Com una auditoria efectuada després de cada govern municipal, per a informar al nou de la situació de les finances municipals.

En conseqüència, es podria afirmar que la suma de les funcions dels oficis de racional i de receptors oïdors és el bressol de la intervenció municipal.

La primera menció de la creació de la figura del racional en un municipi, és la seva creació a Barcelona, l'any 1325. L'ofici es crea com a responsable dels comptes, imitant el que era el mestre racional del sistema reial. En idèntic sentit es crea el clavari, imitant el tresorer del rei. En conseqüència, i sense perjudici d'altres investigacions, es podria afirmar que l'origen de la figura de la intervenció municipal de fons, concretada en el "racional", es produeix a Barcelona, l'any 1325.<sup>32</sup> Aquest ofici desapareix amb els Decrets de Nova Planta i, més tard, es veurà com la seva funció se substituirà primer a Catalunya per la pressió dels gremis, i després a tota la corona, mitjançant el "diputado del común".

Segurament l'ofici més antic, de més solera, és el de clavari, responsable només dels pagaments i cobraments materials, i que seria similar a la figura del tresorer municipal. I dic més antic, ja que el fet de pagar i de cobrar segur que és previ fins i tot al de la pròpia fe pública. Aquest és un ofici que perviurà al pas dels temps, dels segles i dels períodes. En

<sup>31</sup> FERRO POMÀ, V., citat ud supra, p. 87 i 88.

<sup>32</sup> BATLLE GALLART, C i altres, citat ut supra. P. 21.

un principi, el clavari era un ofici polític. Segons RECASENS, havien de presentar fiança quan eren elegits i havien de rendir compte a l'acabar la seva gestió.<sup>33</sup>

En ciutats com Barcelona, a mitjans del segle XVI, la corrupció s'havia generalitzat. És el que VICENS VIVES anomenava la patologia de l'administració municipal i que justificava la intervenció reial. Per a corregir aquesta mala gestió, els incompliments dels clavaris i racionals, es van adoptar algunes instruccions que passaven per supervisions anuals o que els advocats encarregats d'aquestes no fossin de l'Ajuntament.<sup>34</sup>

### 3.2.2. El Regne de Castella

#### a. L'edat mitjana

Segons BULLON, el prototip de municipi més important per la seva originalitat i influència posterior, va ser el castellà lleonès des del segle XI al XIII. El municipi estava governat per un "concejo abierto", format per l'assemblea general dels veïns. Aquests escollien els Magistrats i empleats Municipals.<sup>35</sup> No és fins al segle XIV que se substitueix pel consell tancat o "ajuntament".

En conseqüència, cada ciutat tenia el seu fur (molts perduts; però, encara se'n conserven una bona mostra), fet que provoca una gran disparitat normativa, que posteriorment van modificar els monarques que aspiraven a una unitat normativa. Tot i aquesta disparitat, es

---

<sup>33</sup> RECASENS I COMS, J.M. citat ud supra, p. 286.

<sup>34</sup> DANTÍ I RIU, J. *El govern de la ciutat de Barcelona a l'època moderna: estabilitat institucional, dificultats financeres i relació amb el poder reial*. Barcelona quaderns d'història, 5 (2001), p. 139:

"La mala gestió també dificultava el control de la situació i sobretot l'aplicació de les mesures de correcció. Es tractava sovint de l' incompliment de les funcions d'alguns càrrecs, com ara el racional o el clavari. El redreç de 1545 es dedicava justament a l'administració del racional, ja que no havia tancat degudament els comptes durant uns anys, cosa que tampoc es va complir fins el 1553. En altres casos es tractava del poc rigor del clavari quant a les anotacions de les partides o de les negligències dels oficials de la Taula. La poca claredat administrativa s'accentuava amb l'existència d'una diversitat de comptes i amb els traspessos que es feien de l'un a l'altre –pràctica que fou prohibida entre 1491 i 1545–, i això encara feia més difícil el control de les diferents comptabilitats.

El conjunt de les irregularitats esmentades reflecteix l'obligada connivència de l'oligarquia a causa de l'interès que tenia en el deute consolidat, i també a causa de la vinculació directa o indirecta amb els arrendaments de drets. Pot servir d'exemple l'arrendament del cabeçatge de 1527 que, tot i la incompatibilitat que tenien els membres del Consell de Cent, fou adquirit per la companyia de Francesc Setantí i Francesc Terré i nou components més, tots amb càrrecs a la institució, que simplement eren representats per un tal Bartomeu Pasqual (...). Malgrat tot, la mateixa institució establia mitjans de supervisió amb l'objectiu exprés d'evitar la corrupció.

Segons les ordinacions de la *visita*, el procés era cada cop més rigorós: el 1564 només s'examinaven les actuacions dels consellers i el clavari; el 1578 el procés es feia extensiu a tots els oficials i s'havia de dur a terme anualment; i el 1591 s'establia que els dos advocats que se n'encarregaven no fossin de la Casa de la Ciutat per tal d'assegurar una major imparcialitat. Si més no, doncs, la visita podia esdevenir efectiva en el moment i cas concrets, encara que no acabés amb les inèrcies de corrupció"

<sup>35</sup> BULLON, al llibre citat, reproduïx la llei XXIX del fur de Lleó, extreta de la *Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas*, de MUÑOZ ROMERO:

"Mandemos que todos los moradores de León, así los que mueran dentro de sus muros, como los de fuera, que siempre ayan un fuero, e vingan todos el primero dia de quaresma al cabildo de Santa Maria de rriegla, e establezcan las medidas de pan , e del biño, e de las carnes, e del precio de els labradores, en cual manera ela cibdat tanga isticia por todo el anno; e se alguno fuese osado de crebantar la constitución que y fur puesta , peche V soldos de moneda del Re al merino del Re."

pot afirmar que hi havia uns oficis força comuns, com poden ser els d'escrivans, majordoms, jurats, selladors, entre d'altres.<sup>36</sup>

És lògic, doncs, concloure que un dels oficis més regulats fos precisament el d'escrivà del "Consejo", amb funcions de fe pública, custòdia del llibre del fur i també les de comptador del consell. A continuació, s'ofereix un llistat amb les característiques més comunes, les quals són:<sup>37</sup>

- Nomenament: De caràcter electiu i anual.
- Retribució equiparada a la dels alts càrrecs. Es tractava d'un dels càrrecs més importants de les ciutats.
- Funcions:
  - o Assistència a les reunions o juntes del Consell.
  - o Guardar secret (hom afirma que d'aquí procedeix la denominació de secretari).
  - o Lectura, custòdia i conservació del fur.
  - o Custòdia d'altres documents com el padró.
  - o Portar i custodiar els comptes.
- Responsabilitat. Responien mitjançant sancions dels incompliments de les seves obligacions (no assistència consells, secret, etc.). La major sanció, però, era per falsedat i engany (havia de ser lleial i fidel). Pel que fa a les sancions, algunes eren de caire econòmic i, d'altres, físiques, com l'amputació del dit.

Un exemple clar seria el cas del municipi de Burgos, el més important de Castella al segle XIII. L'ofici d'escrivà major estava reservat als cavallers de la *villa*. S'escollia per un any, custodiava les cèdules reals concedides a la ciutat i registrava les transaccions que es realitzaven dins els límits territorials del *Concejo*. Tenia el mateix grau i condició que la resta de membres de l'ajuntament. Rebia un sou fix, igual que els alcaldes.<sup>38</sup>

Pel que fa al regne de Castella, a les "Siete Partidas" d'Alfons X (s. XIII), s'hi troba una regulació detallada de l'escrivà, diferenciant entre els escrivans reials i els de les ciutats i viles. En concret, estan regulats al Títol XIX de la Partida III.<sup>39</sup>

A la Llei I es defineix què és un escrivà:

"Escribano tanto quiere decir como home que es sabidor de escribir: et son dos maneras dellos; los unos que escriben los privilejos, et las cartas et las actas en casa del rey, et los otros son los escribanos públicos que escriben las cartas de las

---

<sup>36</sup> BULLON fa referència a un treball de GONZALEZ SERRANO, J. Titulat *Los oficios del Concejo en los fueros municipales de León y Castilla*, publicat als números 16 a 18 de la revista *Revista de ciencias jurídicas y sociales*", anys 1921 i 1922.

<sup>37</sup> Seguint a BULLON RAMIREZ en la seva obra ja citada, p. 34-43.

<sup>38</sup> ORDUÑA REBOLLO, E. *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía*. COSITAL. Madrid, 2012.

<sup>39</sup> En el pròleg d'aquest títol ja s'esmenta que es pretén descriure la funció dels escrivans, quins tipus n'hi ha, com poden accedir al càrrec, qui pot ser-ho, qui els nomena i quines són les seves funcions.



véndidas, et de las compras, et los pleytos et las posturas que los homes ponen entre sí en las cibdades et en las villas.”<sup>40</sup>

La primera conclusió d'aquesta definició és que no es preveuen escrivans propis dels “Consejos” municipals. La qual cosa deixa entreveure que al regne de Castella no existien oficis propis que exercissin el càrrec, i, per tant, els ajuntaments havien de contractar els seus serveis. Això sense perjudici que, com més endavant s'analitzarà, d'entre els escrivans existents en el municipi, se'n nomenés un que exercís d'escrivà major del municipi.

Les qualitats dels escrivans de les ciutats i viles estaven descrites a la Llei II:

“Otro si decimos que los escribanos públicos que son puestos en las cibdades, et en las villas et en los otros logares, que deben ser homes libres et cristianos de buena fama. Et otro si deben ser sabidores de escrebir bien et entendudos de la arte de la escribania, de manera que sepan tomar bien las razones et las posturas que los homes posieren entre sí ante ellos: et deben ser homes de poridat, de guisa que los testamentos et las otras cosas que les furen mandadas escribir en poridat que non las descubran en ninguna manera, fueras ende si fuesen á daño del rey o del regno: et demas decimos que deben ser vecinos de aquellos logares do fueren escribanos, porque conoscan mejor los homes entre quien ficieran las cartas. Et aun decimos que deben ser legos, porque han de escribir et facer cartas de pesquisas et de otros pleytos en que cae pena de muerte ó de lision, lo que non pertenece a clérigo nin á otros homes de órden, et demas porque si ficiesen algunt yerro porque meresciesen pena, que gelo pueda el rey calañar.”

Per tant, les característiques bàsiques dels escrivans eren:

- Ser homes lliures.
- Ser cristians de “bona fama”.
- Saber escriure correctament.
- Deure de secret dels documents que elaboressin.
- Ser veïns del municipi en el que exercien.
- Ser coneixedors de les lleis.
- També marca una incompatibilitat, ja que no ho poden ser ni clergues ni altres homes d'ordre.

La potestat de nomenar escrivans, regulada a la Llei III, està reservada al rei, ja que un poder tan gran com tenen encomanat, només correspon al rei, que, per tant, és qui el pot atorgar. Precisament en aquesta Llei és on es fa referència per primera vegada als escrivans de “Concejo”,<sup>41</sup> al preveure la possibilitat que els que tenen potestat de nomenar “Judgadores”, també poden nomenar escrivans pels judicis, però no pels “concejos”:

“(…) mas escribanos públicos de concejo, cuyas cartas deben ser creidas por todo el regno, ninguno non los puede poner, si señaladamente nol fuese otorgado del rey poderio de lo facer por las razones que ya diximos.”

---

<sup>40</sup> Reproduït amb castellà antic, tal com consta redactat en l'exemplar que es va editar l'any 1807.

<sup>41</sup> Òrgan de govern dels municipis.

Per tant, els escrivans oficials dels “Consejos” havien de ser nomenats pel rei o per persona expressament delegada per aquell. Aquest nomenament reial va ser confirmat pels Reis Catòlics, que amb l'excepció de ciutats i viles amb privilegis propis van establir que tots els escrivans, i entre ells els del “concejo”, seran de nomenament reial, la qual cosa en feia desprendre també el seu caràcter vitalici. Per a procedir al nomenament es requeria una informació prèvia d'aquestes persones i superar una prova d'habilitat i idoneïtat davant el Consell Reial. És el que es podria anomenar l'habilitació estatal del segle XV, salvant les distàncies.

La Llei IV fa referència al procés de selecció i presa de possessió del càrrec que, evidentment, era per designació directa. Però, també fixa un criteri de capacitat per tal de comprovar que reunien els requisits abans esmentats:

“Esprobados deben ser los escribanos quando los aducen antel rey si son sabidores de escribir, et si han en sí aquellas bondades que deximos en la ley ante desta. ... Mas si fueren para ser escribanos en las cibdades ó en las villas, debe el rey saber de los homes buenos de aquellos logares onde son aquellos que quieren facer escribanos, ó de los de su casa ó de otros qualesquier por quien mejor lo pueda saber, si son atales como deximos en la ley ante desta, et entonce pueden ser rescebidos et non en otra manera. ... Et los escribanos de las cibdades et de las villas deben jurar que guarden otrosi al rey, et á su señorío et todas las cosas quel pertenescen asi como desuso deximos, et otrosi que guarden pro et honra de sus concejos quanto ellos podieren, et sopieren et entendieren, et que fagan las cartas lealmente, guardando todas las cosas que deximos que deben guardar los escribanos del rey en facer las cartas.”

Tal com indica el fragment, es pot apreciar una similitud en el jurament previ a la presa de possessió actuals. En aquest cas, s'hi afegeix també el de guardar el progrés i honor dels seus “concejos”.

La Llei VII té la seva curiositat, ja que regula un supòsit de nul·litat dels documents efectuats per escrivans, així com la responsabilitat dels mateixos pels perjudicis que causessin. En aquest sentit, prohibeix que el nom de les persones, els llocs o els comptes es posin per inicials, de manera que s'ha de fer amb el nom complert. Si en el document hi consten inicials, no serà vàlid, anant a càrrec de l'escrivà els perjudicis que aquesta invalidesa provoqui.

La Llei IX estableix l'obligatorietat dels escrivans de ciutats i viles de portar un registre de totes les escriptures que elaborin, reproduint-les íntegrament. També fixa una obligació específica pels “concejos”:

“(...) Otrosi decimos que en cada cibdat ó en cada villa deben haber otro registro en que escriban todas las cuentas de las rentas de su concejo para saber quantas son, porque si el rey quisiere demandar cuenta de cómo fueren despesas, que lo pueda saber por alli, et porque non sean demandadas las cosas á aquellos que non son en culpa.”

D'aquesta llei es podria concloure que la funció de fe pública dels escrivans del “concejo” també afectava als seus comptes. Per tant, també efectuaven les mínimes funcions de comptabilitat, ja que si n'havien de donar fe, de ben segur que havien d'efectuar les

oportunes comprovacions. En conclusió, una funció similar als actuals Secretaris-Interventors, salvant les diferències del temps.

La Llei XV fa referència a les retribucions dels escrivans de les ciutats i viles. Quasi tota la Llei fa referència a escriptures sobre contractes privats, sent la part final la que podria ser aplicable als escrivans del “concejo”:

“Et lo que deximos en este título que deban pagar por los privilejos et por todas las otras cartas, decimos que deben seer de la moneda mejor que corriere en la tierra que non sea de oro nin de plata.”

Pel que fa a les falsedats dels escrivans de ciutats i viles, les penes estan previstes a la Llei XVI de del Títol XIX de la Partida III, i a la Llei VI del Títol VII de la Partida VII. En aquesta última, es fa referència expressa als escrivans de “concejo”:

“Et si el escribano de la cibdad ó de villa ficiere alguna carta falsa ó ficiere alguna falsedat en juicio en los pleitos quel mandan escribir, débenle cortar la mano con que la fizo et darle por malo, de manera que non pueda seer testigo, nin haber ninguna otra honra mientras viviere. (...) Et si escribano público de algun concejo ficiere carta falsa, córtente la mano con que la escribió, et finque enfamado para siempre.”

Millor sort corrien els escrivans del “concejo” que els reials, ja que aquests últims, en cas de falsedat, se’ls aplicava la pena de mort.

Es pot afirmar, doncs, que la funció de la fe pública dels ajuntaments medievals castellans estava desenvolupada per aquests escrivans, la major part dels quals no pertanyien a l’estructura d’oficis de l’administració.

L’increment de funcions i responsabilitats dels càrrecs municipals van comportar tensions entre el poder real que els volia nomenar i les ciutats que volien conservar els seus furs i privilegis. El cert és que el seu nomenament depenia del rei i amb una evident tendència a la professionalització pels requisits necessaris per a ser nomenats.

Conforme es va avançant en el temps (i es van substituint els règims de consell obert pels d’ajuntament, que adopten resolucions), s’incorpora la necessitat que aquestes resolucions constin en un document, que s’ha d’encarregar a l’escrivà, fedatari del consell. Així, a Castella apareixen els llibres d’actes durant la segona meitat del segle XIV. Aquesta incorporació comporta noves funcions a part de la fedatària, com són les de preparació dels assumptes a tractar (ordre del dia)<sup>42</sup> i, fins i tot, l’advertència d’il·legalitat que ha perdurat fins ben poc. BULLON fa referència a una carta del rei Don Juan II de 1413, incorporada a les ordenances de Sevilla:

---

<sup>42</sup> A les ordenances de Sevilla, segons la reproducció que en fa BULLON a l’obra ja citada, i en la part regulada pel rei Don Alfonso, es comenta: «Otrosí, por quanto no es fecha relación, que porque las cosas del cabildo de la dicha ciudad sean mejor y más preferentemente despachadas, que debíamos ordenar y ordenamos y mandamos, que el escribano del cabildo sea obligado de notificar en cabildo, las cosas que estén encomendadas. E otrosí, sea obligado de decir las cosas que son menester desempachar en aquel día, para que entiendan en ellas y de desempachen como deben, so pena de dos reales por cada dia que no lo ficiere (...)».

“Porque al oficio de Escribano de Concejo, pertenece hacer memoria de las cosas que son pasadas por el dicho Cabildo ..., porque por ignorancia de las no saber, no yerre en que lo hicieren: si viere que los que estuvieren en dicho Cabildo, quieren facer y ordenar, y mandar algunas cosas en contrario de las que estuviesen ordenadas y mandadas, les faga memoria dellas, y les muestre por la escritura de su libro lo que sobre ello pasó en el mismo día en que las quisieren ordenar, y mandar, estando en el dicho Cabildo, porque ellos siendo sabidores y avisados de los sobre dicho sepan lo que les cumple facer sobre ello y no tengan causa de decir que lo ficieron porque no fueron sabidores dello; y el dicho escribano asiente en el dicho libro y escriba en cabeza de los autos que ese día pasaren en lo sobre dicho en el dicho Cabildo, como les fizo la dicha memoria, porque sea manifiesto, que lo que ficieron y ordenaron y mandaron no fue por ignorancia de lo pasado; y esto mismo se faga y cumpla en cualquier otras cosas, que el dicho escribano viere que se quisiere facer e ordenar, y mandar en el dicho cabildo contra lo contenido en los ordenamientos de Sevilla y contra las cartas y mandamientos reales según se sabe está mandado en la quinta ordenanza antes desta.”<sup>43</sup>

Segons SIMON TOBALINA,<sup>44</sup> aquest fet suposa el triomf final de la corona en la potestat de nomenament d'escrivans, davant les pressions per ser de nomenament del “concejos”, així com la incorporació de l'advertiment d'il·legalitat. No obstant això, aquesta última és una conclusió agosarada, tenint en compte el concepte d'aquest instrument, no només d'advertiment sinó també suspensiu dels procediments. A més, aquests instruments eren desconeguts a la baixa edat mitjana.

Una de les últimes funcions que apareixen pels escrivans del Consell és la formació de padrons d'impostos. Segons BULLON, les Corts de Valladolid de 1451 van considerar com de l'exclusiva competència dels escrivans de consell la formació dels padrons de “lo cierto de las monedas”.

Aquest increment de funcions, que comporta una major complexitat i responsabilitat, i, per tant, professionalitat, van conduir cap a la consolidació del nomenament reial i el caràcter vitalici, incrementant al mateix temps el seu prestigi i retribució.<sup>45</sup> Això va provocar que en forces “concejos” els escrivans també tinguessin veu. Fruit d'això, a les Corts de Zamora de 1432 es va dictar una disposició reial per tal que no tinguessin veu:

“Aló que me pedistes por mercet que por quanto en alguna cibdades e villas de mis regnos, onde ay escrivanos mayores de los fechos e negocios delas tales cibdades e villas, los tales escrivanos dicen que tienen boz en todos los negocios, así como los alcaldes y alguaziles e rregidores, lo qual seria contra toda rrazon. Por ende que me suplicauades que me pluguiese fazer enello declaraçion, ordenando e mandando que los tales escrivanos non tengan boz salvo que usen de sus ofiçios segund deuen, dando fee delo que ante ellos pasare.”<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Extret del llibre de BULLON citat, p. 58.

<sup>44</sup> SIMON TOBALINA, JUAN LUIS DE. *Estatus histórico, actual y futuro de los Secretarios de administración local*. REVL 1980, número 207, p. 457.

<sup>45</sup> SIMON TOBALINA, J.L., citat ud supra.

<sup>46</sup> Reproduït al llibre d'ENRIQUE ORDUÑA citat ut supra, pàgina 48, extret de CORTES. *Cortes de los antiguos Reinos de León y de Castilla*. Madrid, Real Academia de la historia. 1866, Vol III, p. 166.

En relació a l'administració financera al regne de Castella, consta la participació de comptadors dels comptes municipals a Palència, aprovada per Alfons XI l'any 1352, o a Sevilla, l'any 1346.<sup>47</sup> Aquests rebien els comptes dels majordoms, lliuraven pagaments i participaven en la confecció dels llibres de comptes. A Sevilla n'hi havia dos, un nomenat pels "jurats del cabildo", d'entre els seus membres, i l'altre pels regidors de l'ajuntament, d'entre els seus membres. L'ofici era retribuït i no tenia una durada determinada.

## b. L'edat moderna

L'edat moderna a la península s'inicia amb els Reis Catòlics, i no suposa una modificació important pel que fa al càrrec i les funcions dels escrivans de consell, a part de la seva consolidació professional i, posteriorment, l'inici del seu declivi per la patrimonialització del càrrec.<sup>48</sup> De fet, la normativa es consolida a través de la Nova i la *Novísima Recopilación* que estarà en vigor fins a l'any 1812. Aquesta afirmació, entre d'altres, ens porta a la del manteniment de la manca d'uniformitat, tenint en compte les previsions de les ordenances municipals, i, per tant, ens mantenim en la disparitat de règims.

Els Reis Catòlics, en les lleis aprovades a les Corts de Toledo de 1480, van reforçar l'autoritat i autonomia dels ajuntaments, a més de regular les funcions dels Escrivans de Consell per a intentar resoldre la confusió generada pel gran nomenament d'escrivans, a causa, sobretot, de les disputes entre el rei Enric IV i el seu germà Don Alfonso.<sup>49</sup> Concentren el poder real del nomenament, així com l'acreditació del coneixement necessari: «e si fuera examinado y fallado que es habile e idoneo pera exercir tal oficio». Pel que fa als existents anteriorment, s'havien de presentar davant els escrivans de Cort per tal que els aprovessin. Tot i això, sense perjudici dels privilegis que podien mantenir les ciutats. Aquest règim va conduir en un principi a una especialització i qualificació tècnica dels escrivans municipals.<sup>50</sup>

La funció de formació i custòdia dels llibres d'actes, així com dels documents i resolucions, es clarifica l'any 1501, de la forma que reproduïx la *Novíssima Recopilación*, en la Llei III, Títol II, Llibre 7è:

“A todos los escribanos de concejo de todas las ciudades i villas que en libros encuadernados de pergamino escriban y tomen razón de los acuerdos y cuantas cosas se refieran al bien procomún de las ciudades y villas.”

Com ja he comentat, la potestat normativa dels propis ajuntaments podia complementar les funcions d'aquests escrivans i la seva relació amb el "concejo".

---

<sup>47</sup> GARCIA RUIPÉREZ, MARIANO. *Los Contadores municipales en la Corona de Castilla (Siglos XIV a XVIII)*. De Computis. Revista Española de Historia de la Contabilidad. Núm. 2, juny 2005.

<sup>48</sup> Patrimonialització que es va estendre i generalitzar tot i la prohibició dels Reis Catòlics el 1494, tal com reproduïx Enrique Orduña al llibre citat a la p. 58:

“Y lo mismo sea en los votos que se dieran en las elecciones y provisiones que se ficieren por las dichas ciudades, villas lugares y Concejos dellas para los tales oficios ó alguno dellos, ó en los oficios de Procuraciones de Cortes, ó Escribanias Públicas donde por privilegio o costumbre pertenece la elección a tales ciudades, villas ó lugares (...).”

<sup>49</sup> BULLON RAMIREZ, A., citat ud supra. P. 65.

<sup>50</sup> ORDUÑA REBOLLO, E, citat ud supra, p. 57.

Un exemple es troba a les ordenances municipals de Tolosa, aprovades l'any 1534, i comentades en un llibre de PABLO GOROSABEL, publicat l'any 1853:<sup>51</sup>

“Dispónese también en ellas que además de estos cargohabientes del gobierno municipal hubiese un escribano fiel; un mayordomo bolsero, un manobrero de la iglesia parroquial, dos jurados y dos guardamontes; pero todos estos sin entrada en el Ayuntamiento, así como tampoco debería tener el Teniente de Alcalde fuera de los casos de ejercer las funciones del propietario (...).

La secretaría del Ayuntamiento era desempeñada antiguamente por uno de los escribanos numerales de la villa, que fuese nombrado por los electores de los nuevos concejales, según consta del Capítulo 26 de las ordenanzas municipales. Este funcionario, conocido entonces con el nombre de escribano fiel era considerado como uno de los cargohabientes del gobierno de la villa; y bajo tal concepto no podía ser reelegido para las mismas funciones sin guardar el hueco de años que estaba establecido respecto de los capitulares. Su salario ordinario era 200 reales anuales, sí bien se acostumbraba darle alguna gratificación por trabajos extraordinarios. Así se siguió hasta el año de 1749 en que a virtud de una Real provisión del Consejo de Castilla de 5 de Noviembre del anterior, aprobatoria de un acuerdo de la villa, se estableció el turno de la secretaría por orden de antigüedad entre los mismos escribanos con el salario de 1200 reales anuales, desde cuya época hasta la actual ha regido tal disposición guardándose no obstante la fórmula de que los electores del Ayuntamiento leyeran a una con los nombres de los nuevos concejales el del escribano fiel. Hoy día ha cesado también todo esto a consecuencia de la ley municipal de 8 de Enero de 1845, según la cual los secretarios de Ayuntamiento son nombrados por la misma corporación y no cesan de serlo a no ser en los casos y por las causas que la misma expresa. Su sueldo actual es de 6000 reales anuales.”

Com es pot observar, el secretari de l'ajuntament (escrivà fidel, també anomenat “fiel de hechos”), era escollit pels electors dels consellers, d'entre els escrivans numerals de la vila.

Concretant la regulació que es desprèn de la *Nueva Recopilación*, promulgada per Felip II l'any 1567, o la *Novíssima Recopilación*, publicada l'any 1805, es pot concretar la regulació que en fa dels escrivans de consell, que no suposen altra cosa que una concreció i ratificació del que he vingut exposant. JUAN JOSEF SANCHEZ, tractadista del s. XVIII, citat per BULLON a la seva obra,<sup>52</sup> enumera els següents requisits que havien de tenir els escrivans de consell:

- Obtener la creació real.
- Tenir i acreditar bona fama davant el Consell.
- No estar en cap causa de prohibició per a ser escrivà.
- Ser major de 25 anys.
- Tenir perícia jurídica suficient per a l'exercici del càrrec.

---

<sup>51</sup> Pablo de Gorosábel. *Bosquejo de las antigüedades, gobierno, administración y otras cosas notables de la villa de Tolosa* (1853) – 2ª ed., en conmemoración VII centenario fundación Tolosa año 1256. – Cizúrquil: Imprenta de Pedro Arístegui, 1956.

<sup>52</sup> BULLON RAMIREZ, A. citat ud supra, página 80

- Ser examinat pel “*Real y Supremo Consejo*”.
- Tenir patrimoni propi.
- Haver pres possessió de l’ofici per exercir-lo.

Els nomenaments reials eren vitalicis. Posteriorment, en una clara perversió del sistema van esdevenir hereditaris.

Les seves funcions, seguint a BULLON, es podien classificar en tres grups:

- Administratives municipals: Assistència a les sessions, secret, fe pública, redacció de les actes, custòdia dels llibres d’actes i resolucions, arxiu d’escriptures, privilegis i sentències de la ciutat i portar els llibres següents:
  - o Un de paper de marca major per a escriure les cèdules i ordenances reials.
  - o Un en pergamí i enquadernat per a inscriure els privilegis de la ciutat i les sentències dictades al seu favor.
  - o Llibre per a prendre raó del dipòsit del dipositari (si n’hi havia).
  - o Entrades i sortides de diner de les arques del pòsit.
  - o Llibre per a rebre manifestacions de troballa de bens.
- De caràcter estatal:
  - o Portar el repartiment de les reals contribucions davant l’ajuntament, anotant en el llibre del “Cabildo” el que s’havia manat repartir pel rei.
  - o Registrar la marca de la plata que llauraven els argenters.
  - o Portar un registre de collites dels pagesos. Quan s’aplicava la taxa de grans donava testimoni de les quantitats tretes per a vendre.
  - o Portar un registre del ramat de cavalls dels veïns per a la cria i conservació de cavalls de raça.
  - o Registrar els diners que treien els viatgers per gastar en altres regnes.
  - o Intervenir i donar fe dels actes de reemplaçament de l’exèrcit i sorteig de mossos (ordenat l’any 1770 per Carles III).
- De caràcter notarial:
  - o Portar un llibre per a prendre raó dels contractes dotals.
  - o Si eren d’un ajuntament cap de partit, portar l’ofici o comptadoria d’hipoteques.
  - o Autoritzar les escriptures de fiances.
  - o Intervenir escriptures d’afillats.
  - o Fer escriptures de sentències verbals.
  - o Autoritzar escriptures atorgades per a la construcció de castells, ponts o naus.

La seva retribució era doble a partir d’un salari rebut a càrrec de l’ajuntament, i la retribució aranzelària per les seves actuacions administratives. No obstant això, no podia cobrar aranzel per les escriptures i processos que afectaven al consell, a les esglésies i monestirs.

Finalment, una referència final a les situacions existents en els municipis petits, en el quals no hi havia escrivà de consell, i que era substituït per persones de confiança, que només donaven fe de les resolucions i les actes, anomenats “fieles de hechos”.

La figura dels comptadors municipals no experimenta gaires modificacions en relació a la de l'edat mitjana, a no ser una major regulació. Jaén, en les seves ordenances recopilades el 1503, és una de les ciutats que ho regula més detalladament. Els requisits per a exercir l'ofici eren ser bon cristià i entendre de comptes, i no es fixava un termini de durada. Les seves funcions eren: estar present i registrar la subhasta dels propis i imposicions i anotar les quantitats finals dels arrendaments, promesos, etc.; portar els llibres de penes de les ordenances imposades; signar lliuraments de la ciutat; estar present en la venda de toros lidiats, prendre compte de les derrames “concejiles” i de les presentades per oficials i regidors.<sup>53</sup> No obstant això, sembla ser que no exercien funcions fiscalitzadores. Aquesta era segurament la seva principal diferència amb els “racionals” de Catalunya, que tenien un grau d'autonomia en la seva funció fiscalitzadora.

No obstant això, en aquests supòsits s'incorpora una novetat important, que comportarà greus conseqüències. La Llei 25 del Títol III, Llibre VII de la Nova Recopilació, donada per Felip III l'any 1662, preveu el pas a anuals dels oficis perpetus en municipis de menys de 500 veïns (uns 2000 habitants), pagant els Consells el preu que aquests oficis van costar als seus posseïdors. O sigui, que aquests oficis es van comprar, al fer-ho eren perpetus, i que aquest preu s'havia de retornar. Com es comentarà més endavant, aquesta llei no es va complir, i es va continuar amb la venda i transmissió per preu d'oficis. De vegades propiciat per la mateixa corona, com a font de finançament. Així es pronuncia JOSE POSADA DE HERRERA:<sup>54</sup>

“¿Pero serán las municipalidades lo que fueron en la época en que se les dieron las cartas pueblas y tantos fueros y privilegios, o deberán ser lo que fueron cuando los reyes abrumados de deudas y en la precisión de satisfacer las necesidades públicas, no encontrando en la ciencia económica, tan atrasada en aquella época, recursos propios para atenderlas, tuvieron necesidad de vender los cargos de república y todos los oficios municipales?”

Una prova de fins on podia arribar aquesta situació, que també afectava als comptadors, és, per exemple, que a meitat del segle XVI la comptadoria de Sevilla estava en mans del Compte de Olivares, que després la va vendre al Jurat Cristóbal Sánchez.<sup>55</sup>

És fàcil imaginar el resultat final d'aquesta font de finançament: la desregulació i la desprofessionalització iniciada al segle XVII (com s'ha vist i que provoca la Llei promulgada per Felip III abans esmentada), i fins l'any 1812, amb la constitució de Cadis. No obstant això, aquesta era una situació compartida en una part important d'Europa. En aquest sentit, YVES BAREL afirma:<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> GARCIA RUIPÉREZ, M. Citat ut supra, pàgina 60.

<sup>54</sup> POSADA HERRERA, J. *Lecciones de Administración*, Tom I p. 286. Col·lecció “CLASICOS DE LA ADMINISTRACION, SERIE A/Nº3. INAP. Madrid 1978.

<sup>55</sup> GARCIA RUIPÉREZ, M., citat ut supra, pàgina 58.

<sup>56</sup> BAREL, YVES. *La ville médiévale. Système social. Système urbain*, Ed. Presses Universitaires de Grenoble. 1975. Traducció per INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. Madrid 1981.



“La Venalidad de la Administración. Será general en toda Europa, en los Países Bajos, Alemania, en los Estados italianos, en Inglaterra, en España. Braudel señala para este último país que, en Castilla, la venalidad se da generalmente en los cargos poco importantes, salvo en la administración municipal, donde inunda todo. Pero probablemente en Francia es donde la venalidad de la administración ha ido más lejos y donde tiene un significado «sistémico» más interesante para estudiar. ¿Qué es la venalidad administrativa? Expresada sucintamente, es la venta a los particulares de prerrogativas y poderes vinculados a la fiscalidad, a las finanzas, a la justicia, a la administración en general. Si se quiere, es una privatización de los grandes poderes efectuada de forma que permite una conexión directa de la riqueza con el ejercicio del poder. Es el reconocimiento oficial de que la riqueza puede dar el poder, no ya sólo a nivel urbano, sino a un nivel territorial. Representa la tercera solución entre las otras dos grandes formas (con las que, por lo demás, está estrechamente relacionada) de acceso al poder: la elección y la designación por la autoridad. Estos pocos antecedentes, muy generales, bastan para comprender que la venalidad de la administración es la clave del sistema francés del Antiguo Régimen, y la vía «real» por la que la burguesía emprendería la conquista del poder territorial, abandonando, o poco menos, salvo sus capas inferiores, el nivel del poder urbano.”

### 3.2.3. El regne de València

Són moltes les ordenances que regulen les funcions dels escrivans municipals. Concreto les de València pel fet que ja són de la segona meitat del segle XVII, i poden aportar una regulació ja consolidada, que incorpora, a més de les funcions pròpies dels escrivans, les de comptadors i racionals.

A les ordinacions de la ciutat de València de l'any 1669, hi trobem regulacions pel que fa a incompatibilitats i característiques.

Les causes d'incompatibilitat fan referència a oficis de la ciutat. Per tant, afecten a escrivans i clavaris.

Es citen:<sup>57</sup>

- Qui tingui alguna relació contractual amb la ciutat. L'Ordinació I del capítol I fa referència a qui sigui arrendador de drets.

---

<sup>57</sup> Les còpies reproduïdes de les ordinacions de València estan extretes d'Internet: [http://books.google.es/books?id=xJOOgjhLKwIC&printsec=frontcover&hl=ca&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.es/books?id=xJOOgjhLKwIC&printsec=frontcover&hl=ca&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

I.  
**P**RIMERAMENT proveix, y ordena lo dit insigne Consell, que ningú que sia arrendador dels drets de la present Ciutat, ò que sia femarça de qualsevol arrendamēt de la Ciutat, ò tinga ofici en aquell, y també el Infaculat, que serà arrendador, ò tinga ofici en los arrendaments, així dels drets Reals, com de la Generalitat fruits, ni delmes puixa concorrer, ni tenir ofi-  
 ci de Jurat, Racional, ni Sindich de dita Ciutat,

- Els que siguin deutors de la ciutat (Ordinació II). S'estén als que puguin rebre alguna exempció a pagament de deutes a la ciutat (Ordinació III):

ITEM, que los que seran deutors de cantitat alguna, a la dita Ciutat, y fermances de aquells no puxen concorrer a oficis majors, ni menors de la dita Ciutat, ni gosar de ningun salari, ni emoluments de aquells que no hagen pagat real, y effectivament conforme lo disposat en lo capitol 21 de la Infaculacio del any 1648. y ab la Real lletra de 14 de Nohembre 1661. en lo que no esta expressat en lo present capitol: Aço entès, y declarat q'les fermances de qualsevol administracio, y Claveria de la Ciutat no se entenguen estar impeditos fins tant que ha ja finit lo tēps assignat a cada una administracio, y Claveria en lo cap. devall la rub. del Sindich del Racional, y en cas que a qualsevol de dits deutors toque el turno de Clavari del quitamēt, Tauleget de la Cort Civil, y Caixers de gros no puxen ser elects, ni exercir dits oficis, ni el de instadors del quitament,

- L'ordinació XXVII(Cap. I) prohibeix que no pugui tenir cap ofici preferent a la ciutat qui tingui un ofici perpetu a la Cort Reial, Mestre Racional o la Diputació del Regne.

**ITEM**, per quant es just, que per servir a la Ciutat ningú falte a les obligacions de altres Oficis que necessiten de assistència personal en altres Tribunals ahon farien falta, servint los Oficis de la dita Ciutat, que també requereixen assistència personal per diferents Reals ordens de sa Magestat, y Establiments de la dita Ciutat. Per çò proveeix, y ordena lo dit Insigne Consell, que ningú que tinga ofici perpetuo en los Tribunals de la Regia Cort, y Mestre Racional, y Diputació del Regne, lo qual requereixca assistència personal, no puixa tenir ofici de Jurat, ni altre de la present Ciutat, en cara que vulla servir qualsevol de dits oficis per substitut, puix est. nunca podrà servirlo estant lo principal en la present Ciutat.

Pel que fa a requisits per l'exercici del càrrec, l'ordinació XI preveu l'obligació de prestar fiança als clavaris o qualsevol persona encarregada d'administrar diners de la ciutat:

**ITEM**, que qualsevol persona que sera nomenada pera administrar los bens de la present Ciutat, ara sia Clavari, ò Administrador, Majarrer, Collector, ò en qualsevol altre títol administrará, ò tindrà a son carrech qualsevol bèn de la dita Ciutat, haja de donar caucio, y fermances de haver febe, è lealmèt en son ofici, y donar bon còpte de aquell, y pagar lo que sera deutor fins en suma de deu milia lliures respectivament a arbitre dels Senyors Jurats, y que fins tant haja prestat lo jurament ab acte rebedor per lo Escrivà de la Sala, y donat les fermances, y sien rebudes ab tot efecte per lo Escrivà de la Sala, no sia posat en possessio, ni puixa exercir la administracio, eo ofici en que sera estat nomenat. Y si acas començas a exercir lo dit ofici sens haver donat, y rebut dites fermances, y prestat lo jurament en la forma de susdita reste encontinent privat de dit ofici, y los Illustres Jurats, Racional, y Sindich lo puixon provehir en altra persona que ben vist los sera.

Les Ordinacions de València dediquen tot un capítol a la figura del “Magnífich Racional”, que ja s’ha comentat que era una figura similar a les intervencions actuals; però, que a

València el doten de funcions més pròpies dels tresorers, responsable dels pagaments i de la recaptació, i del qual dependrien les diferents clavaries municipals:

**P**rimera ment, que lo Magnífich Racional sia tengut ab suma diligencia fer cūplir, e pagar als cōpradors de les imposicions, e deutors de la dita Ciutat, qualsevol que sien, per qualsevol causa, e rahò, per execució de bens, e captió de persones, y difacció de mobles, y fitis de qualsevol obligats, y si per culpa, o omisió sua no es cobràs, deu venir a son carrech, conforme els Capítols 22. y 27. de la Real Carta de 20. de Maig 1649. e apres que lo deutor, o, deutors seran estats presos, no puixen esser relaxats, dats a caplleuta, ne deliurats de la presò, sens que los dits Illustres Jurats, Racional, y Sindich, e Prohomens del Quitament hi sien appellats, e per tots, o, la major part de aquells sia deliberat de la excarceració, e libertat del dit pres, o, presos segon lo Cap.

D'entre les clavaries municipals, es dedica tot un capítol a les “clavaries censals”, fixant les obligacions i tasques pròpies de les mateixes, i el rendiment de comptes al Magnífic Racional. El claver vindria a ser l'interventor/dipositari.

Tot seguit, en un nou capítol es regula la claveria comuna, que a València, curiosament, s'uneix a la de Lonja Nova:

**I.**  
**P**rimera ment, per quant sa Magestat ab la Real Letra de 20. de Març 1649. ha ordenat, y manat que la Claveria comuna, y administració de la Lonja nova, vagen unides, y agregades. Per ço proveheix lo dit Insigne Consell en execució de dita Real Letra, que dita Claveria, y administració tots temps vagen unides, y agregades, y los efectes destinats, y consignats pera que aquelles entren en un mateix conte, y nom, y en la forma disposta en los següents Capítols.

També hi ha un capítol sencer dedicat a l'escrivà de la Sala pel que fa a la gestió del seu arxiu. La figura d'escrivà de Sala és la que més s'aproximaria a la de secretari actual.

I:

**P**PRIMERAMENT, proveheix lo dit Insigne Cōs-  
 sell, que la persona, que lo Escrivà de la Sala nome-  
 nara pera estar en lo Archiu de la dita Escrivania,  
 tinga precissa obligacio dins quatre mesos apres de la pu-  
 blicacio dels presents Capitols, de fer Inventari, y arreglar,  
 per los titols tots los Llibres, y papers, que en dit Archiu  
 se trobaràn, recollint tots los que hi aura fora del dit Ar-  
 chiu, y seran concernents a aquell, fent pera dit efecte to-  
 tes les degudes diligencies per part dels Illustres Jurats, y  
 del dit Escrivà, segons Real lletra de 12. de Nohembre  
 1653. Y que per lo treball de fer dit Inventari, y arreglar,  
 lo dit Archiu, se li done aquella ajuda de costa, que parei-  
 xera proporcionada als Illustres Jurats, pro vna vice tan-  
 tum, ab obligacio, de conservar lo en dita forma a mes de  
 les 30. lliures que se rebudes pera dit efecte.

El capítol dedicat als salaris confirma que entre els oficis dels ajuntaments (Consolat, Consell, Universitat), hi ha els de clavaris, advocats, escrivans, entre d'altres, i que, a més, tenen un sou a càrrec de l'ajuntament:

**P**PRIMERAMENT, proveheix, è ordena lo dit In-  
 signe Consell, que lo Magnific Rational, Advocats,  
 Sindichs, Escrivà de la Sala, è altres qualsevols Oficials,  
 que cobren salari ordinari cascun any de la dita Ciutat,  
 han de rebre aquell los primers dies de Juny, y Dehembre  
 migerament, è que no el puxen haver, ni rebre en altra ma-  
 nera per ninguna via directa, ni indirecta, sino seràn sala-  
 ris de alguns oficis, lo curs del any dels quals es diferent.

### 3.2.4. Els municipis a partir del decret de Nova Planta

Una de les principals modificacions a Catalunya en l'organització municipal provocades pel decret de Nova Planta, a part de la pèrdua de poder dels càrrecs municipals (que passa a corregidors o alcaldes majors, de nominació real), és que la durada del càrrec de regidor es torna en vitalícia. A Catalunya, la durada del càrrec de regidor era d'un any, fet que es pensava que afavoria el correcte desenvolupament del càrrec, precisament per la seva escassa durada, que provocava que, a l'haver de tornar a l'activitat privada en el termini d'un any, actuessin amb més justícia i responsabilitat.

L'aplicació del règim castellà converteix aquests càrrecs amb vitalicis i, al s. XVIII, en hereditaris. Aquest fet va comportar nombrosos problemes, ja sigui per la manca de regulació de la substitució per qüestions d'edat o malaltia, o per les actuacions corruptes que afavoria. Per a resoldre-ho, es van importar unes figures, com la dels tinentes o substituïts. Però, aquesta va ser una fórmula per a especular i enriquir-se. Per tant, hi havia uns "propietaris" de regidories que en feien tràfic a través de les substitucions. És curiós constatar com l'any 1759, a l'Ajuntament de Barcelona, un 62,5% dels regidors eren substituïts (15 d'un total de 24).<sup>58</sup>

El pas a hereditaris dels càrrecs vitalicis de regidors, a partir de la meitat del segle XVIII, com a importació del mecanisme vigent a Castella, afavorit per la Monarquia, era conegut com a "renunciatio in favorem mo resignatio in favorem".<sup>59</sup>

Aquesta situació de perpetuïtat i successió hereditària importada de Castella, de ben segur que va influir de forma directa, també, a la perpetuació i patrimonialització de la resta d'oficis importants dels ajuntaments com, per exemple, el de secretari. En aquest sentit, es pronuncia JOSEP MARIA TORRAS I RIBÉ, quan manifesta que les antigues institucions de venda de càrrecs de Castella representen una novetat a Catalunya, on eren pràcticament desconegudes tot i haver-se dictat normes legals per a prevenir la perpetuació i patrimonialització dels càrrecs, i haver reconegut que alguns càrrecs burocràtics, com advocats, secretaris o escrivans, eren vitalicis.<sup>60</sup> No obstant això, malgrat ser vitalicis, no eren patrimonialitzables. El caràcter de vitalici podria tenir sentit en vers a la seva especialització, de naturalesa similar a l'actual dret al càrrec.

En aquest sentit, FERRO i POMÀ afirma:<sup>61</sup>

"Les angoixes financeres de les monarquies modernes havien portat a la institucionalització de la venda, més o menys legal, d'oficis públics per la Corona (i del dret a revendre'ls o *paulette* a França). L'espanyola també hi recorregué i, al segle XVII, els esquitxos d'aquesta corruptela arribaren a Catalunya fins als oficis econòmicament més interessants (que no eren necessàriament els més enlairats), en forma de concessió de *futures* (successions), quan el càrrec encara era ocupat, tal vegada a canvi d'un servei de l'interessat al malmès fisc reial o com a retribució. Aquestes coses es negociaven a Madrid. Segons la const. 1299/13, ningú no pot tenir en la mateixa ciutat o vila més d'un ofici de jurisdicció."

La patrimonialització dels càrrecs no és una característica única de l'àmbit municipal, sinó que ja s'inicia amb els càrrecs reals a partir del regnat dels Austriacs, que es van adscriure a noms o famílies. VÍCTOR FERRO en fa referència i fa la distinció entre càrrecs que havien esdevingut estèrils, quedat en desús i, per tant, ostentats de forma honorífica sense cap operativitat. Ho exemplifica a través del cas de Camarlenc d'Aragó, vinculat a la casa dels comptes de Sástago, o el de Gran Senescal de Catalunya, ostentat pels Moncada. D'altres, havien adquirit gran vigor com a òrgans de l'Estat, entre els quals fa referència al Mestre Racional (de la Corona), propietat de la família Gralla i que va passar als

---

<sup>58</sup> TORRAS I RIBÉ, J.M. *Els municipis Catalans de l'antic Règim (1453-1808)*. Ed. Curial Edicions Catalanes. Barcelona 1983. Pàg. 179 a 190.

<sup>59</sup> TORRAS I RIBÉ, L.M. Cit. ud supra, pàg. 287.

<sup>60</sup> TORRAS I RIBÉ, L.M. Cit. ud supra, pàg. 299.

<sup>61</sup> FERRO I POMÀ, V., cit. ut supra, pàg. 396.

marquesos d'Aitona (definit com a funcionari superior de l'administració financera reial) o el de tresorer general de la Corona, assignat als comptes de Chinchón (també fa referència, entre d'altres, al càrrec de Canceller).<sup>62</sup>

Segurament, aquesta previsió patrimonial hereditària incorporada a partir del s. XVI podria ser l'inici de la seva incorporació a l'àmbit local.

Tot i això, aquesta patrimonialització no era patrimoni exclusiu dels regnes espanyols. Ferro, al seu llibre citat ja afirma:

“El fet que en els estats feudals d'Europa una part considerable de l'autoritat pública hagués estat patrimonialitzada en benefici dels antics oficials reials, concedida en condicions excepcionalment favorables als representants del poder espiritual o alienada en mans de simples particulars, posava el poder públic que encarnaven els reis davant un problema difícil d'abordar.”<sup>63</sup>

En conclusió, la corona utilitzava les pròpies potestats, o els oficis, com a font de finançament.

L'any 1739, Felip V va ordenar posar en venda els càrrecs municipals disponibles en els regnes de la Corona d'Aragó com a mesura de finançament davant la precària situació econòmica de la Corona. La venda de càrrecs afectava tots els oficis, des de càrrecs polítics, com són els regidors, fins als anomenats càrrecs subalterns, com són escrivans municipals, mostassafs, pesadors de carn, racional, credencer de peix, entre d'altres.<sup>64</sup> Aquesta ordre es va revocar l'any 1741, probablement per la inestabilitat que va comportar:

“Ha resuelto ahora S. Majestad, por justos motivos, revocar la venalidad de estos officios, queriendo que no se practique más en adelante en lo que toca al gobierno de los pueblos, y que por lo pasado, éstos puedan tantearse, y quedar como antes estaban, pagando a los compradores las cantidades que hayan contribuido con sus compres”.<sup>65</sup>

La venda d'oficis es va entendre a Castella com la seva alienació plena i perpètua, sortint de l'esfera del domini reial per a entrar en l'àmbit de la propietat privada de l'adquirent.<sup>66</sup>

És evident que la venda d'oficis als municipis no era només una forma de finançar la corona, sinó que també era una forma per tal que l'adquirent “vetllés” pels seus propis

---

<sup>62</sup> FERRO POMÀ, V. cit. ut supra. Pàg. 41.

<sup>63</sup> FERRO POMÀ, V. citat ud supra, p. 185

<sup>64</sup> TORRAS I RIBE, L.M. Cit. ud supra, p. 298-316.

<sup>65</sup> Arxiu de la Corona d'Aragó. Sèrie Real Audiencia. Cartas acordadas, Reg. 20, folis 43-43v (24 de novembre de 1741. Reproduït al llibre de Josep Maria Torras i Ribé citat, p. 307. Curiosament, aquesta ordre fa referència al govern dels pobles, no als oficis subalterns, que, per tant, s'hauria d'entendre que no es van veure afectats. També, és curiós constatar que, malgrat ser la corona la que rebia l'import de la venda del càrrec, no va ser qui havia de tornar l'import pagat. Els ajuntaments que volguessin rescatar els càrrecs, havien de pagar ells els imports.

<sup>66</sup> GUILLAMON, JAVIER. *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*. Col·lecció Estudios de administración local. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1980, p. 18.

interessos en contra dels generals. Així ja ho afirmava CASTILLO-BOBADILLA, jurista espanyol del s. XVI:<sup>67</sup>

“El mal no pasaba desapercibido, y no acudiremos esta vez a un autor moderno, sino al mismo Castillo-Bobadilla, que irónicamente analiza y denuncia la conversión de una función pública en una propiedad privada: «Pregunto yo: ¿en qué se funda el que vende toda su hacienda para comprar un regimiento; y el que no tiene qué vender, sí, toma el dinero a censo para ello, no siendo el salario del oficio a lo más de 2.000 ó 3.000 maravedís? ¿Para qué tanto empeño para tan poco provecho? Fácil es de responder: que lo hace para traer sus ganados por los cotos, para cortar los montes, cazar y pescar libremente, para tener apensionados y por indios a los abastecedores, y a los oficiales de República, para ser regatones de los mantenimientos... para usurpar los propios y pósitos, etcétera...”

Segurament els monarques Borbons no van desenvolupar un política general per a extingir oficis superflus, reintegrant els útils a la corona. Per Orde de 14 de juny de 1797 es va ordenar que s'incorporeassin a la Corona els oficis alienats, sense cap desemborsament. Els que els posseïen només els podien utilitzar per vida, però no transmetre. No obstant això, per Reial Decret de 6 de novembre de 1799, es va ordenar l'acabament de la incorporació i els seus posseïdors podrien servir-los amb la tercera part del seu valor.<sup>68</sup>

Potser és en aquest moment en què es comença a dibuixar la necessitat de control dels comptes municipals. El règim municipal borbònic havia comportat nombroses actuacions fraudulentas. Els càrrecs vitalicis i els seus substituïts actuaven sota cap mena de control, amb una clara intenció d'enriquiment propi. Aquest fet va provocar nombroses queixes en un gran nombre de poblacions catalanes. És il·lustratiu el relat que en fa TORRES I RIBÉ al llibre citat, sobretot en el capítol que fa referència a l'ofensiva gremial (p. 317 i següents). Els gremis es van manifestar com l'única organització ciutadana amb capacitat d'exigir el que es considera un bon govern, uns comptes clars. Aquests gremis van intentar institucionalitzar una participació activa, a través del control i fiscalització de les actuacions dels ajuntaments. Així, a Tarragona, l'any 1757 es crea el càrrec de “Diputado del Común y Gremios”, encarregat de fiscalitzar en nom dels gremis les qüestions referides als proveïments i taxes sobre queviures. A Girona es va constituir una “Junta de Comisarios de los Comunes” per a controlar la gestió dels regidors. A Lleida es va crear un organisme format per dos eclesiàstics, un representant del gremi de pagesos i un regidor. És curiós constatar la incomoditat que causaven a l'ajuntament:

“(...) de que se ve ser tres los unidos para con sus dictámenes contradecir siempre al regidor, que viene a ser testimonio de su ignominia y del ayuntamiento.”<sup>69</sup>

Es començava a intuir que l'activitat dels ajuntaments s'havia de sotmetre a controls. L'experiència en altre cas, i més tenint en compte el llarg període de temps d'exercici del càrrec de regidors, és que efectuaven actuacions directes d'enriquiment propi, amb total impunitat. Es podria dir, de forma molt agosarada i amb les lògiques i enormes diferències, que aquesta és la continuació de la funció que efectuaven els racionals, i la represa als

<sup>67</sup> Extret de Guillamon, J. Citat ud supra, p. 19.

<sup>68</sup> GUILLAMON, J. Citat ud supra, pàgina 20.

<sup>69</sup> Arxiu de la Corona d'Aragó. Sèrie Real Audiencia. Cartas acordadas, Reg. 799, folis 75-76v. Reproduït al llibre de Josep Maria Torras i Ribé citat, a la p. 325.



ajuntaments borbònics de les funcions de control econòmic, financer i de gestió pressupostària als ajuntaments, donant així continuïtat al que he definit com a bressol de la intervenció municipal (encara que en aquest supòsit limitat a Catalunya). I això és així perquè era un control independent, imparcial, i, segurament, objectiu. Curiosament iniciat de forma indirecta, a través dels gremis, perquè els ajuntaments no exercien aquesta funció amb funcionaris propis. Aquests organismes i les funcions que pretenien desenvolupar van topar amb múltiples inconvenients, ja que suposaven un incompliment directe dels decrets de Nova Planta, i si es van implantar, va ser per la pressió popular.

Algú podria defensar que aquest antecedent de les funcions d'intervenció actuals era el "procurador síndic municipal". Aquest càrrec ja existia als municipis castellans; però, no es va incorporar al Principat fins l'any 1760. Les seves funcions eren de representació del poble, intervenint en els proveïments a ciutadans en la fixació dels preus de queviures o en la vigilància dels arrendaments municipals. Segons Torras, eren funcions pròpies de sanejament i fiscalització dels ajuntaments. Però, va ser un fracàs total. Eren càrrecs de nomenament polític, que no representatius, i amb gran afinitat dels regidors municipals.<sup>70</sup> Per tant, no van exercir aquestes funcions previstes. I això sembla lògic, ja que aquest component polític i de proximitat al govern és clarament incompatible amb les funcions pròpies de fiscalització. Per tant, va resultar un fracàs absolut.<sup>71</sup>

Aquelles formes d'intervenció "alegals", produïdes a Catalunya per la pressió gremial, a mig termini, i fruit del descontent general a tota la Corona, s'estenen mitjançant altres figures de creació monàrquica. En aquest sentit, Carles III, l'any 1766, crea les figures de Diputats del Comú i Síndics personers, (auto de 5 de maig de 1766),<sup>72</sup> i que serien el següent pas en la configuració de la intervenció, entesa com a òrgan de control i fiscalització econòmica.

---

<sup>70</sup> TORRAS I RIBE, J.M. Cit. Ud supra, p. 331-337.

<sup>71</sup> En idèntic sentit es pronuncien Manuel Arranz, Ramon Grau i Marina López al quadern 3 dels documents de treball per a la Carta Municipal de Barcelona, *Barcelona, anàlisi històrica del règim municipal*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona 1987, p. 77 i ss, referint-se a l'Ajuntament de Barcelona:

"La concessió als ajuntaments del principat de Catalunya, el 5 d'octubre de 1759, de la facultat d'incorporar als consistoris la figura del síndic del procurador general i la creació de les del síndic personer i diputats del comú el 6 de maig de 1766, obeeixen a la mateixa voluntat de fiscalitzar l'exercici dels regidors, però són fruit de circumstàncies prou diverses i tenen un abast molt diferent.

La mesura de 1759, que segons Escartin és un dels primers signes conciliadors del flamant rei amb la societat catalana i que es formalitza l'any següent, ve a modificar la configuració de l'Ajuntament borbònic a Catalunya amb una figura ja existent als ajuntaments de Castella i de la qual s'havia prescindit en el moment de la Nova Planta, de manera sens dubte intencionada. La funció del Síndic procurador general és impugnar les decisions del regiment en nom dels interessos de la població. No sembla haver res de casual en l'oblit d'aquesta peça en el moment fundacional de 1716-1718, atesa la seva òbvia inadequació al disseny repressiu que guiava al legislador en aquella conjuntura.

El 1760, la introducció del síndic procurador general té ja una gran lògica en els ajuntaments catalans, no sols pels efectes desastrosos del procés de patrimonialització dels regidorats afavorit per les urgències econòmiques de la monarquia en els decennis precedents, sinó pel disseny modernitzador de l'Estat que apunta ja en el nou rei i en el seu cercle de ministres i consellers.

(...) En canvi, el sistema de nomenament, controlat en primera instància pels mateixos regidors que ha de combatre, fa que l'extracció social dels successius síndics procuradors sigui idèntica a la dels regidors. I s'hi apropa també per la remuneració i per la consideració externa.

En definitiva, la reforma de 1759, amb les seves arrels en el passat, és un control de l'ajuntament borbònic en nom d'interessos populars que la monarquia considera no representats pels regidors, però exercit per un dels seus iguals socials. Els límits de l'intent són obvis."

<sup>72</sup> Arxiu de la Corona d'Aragó. Serie Real Audiencia. Cartas acordadas, Reg. 561, folis 193v-197v. Reproduït al llibre de Josep Maria Torras i Ribé citat, a la p. 337.

La finalitat de creació d'aquests càrrecs era la de fiscalitzar el govern dels regidors. Eren càrrecs d'elecció popular, sense cap exigència social específica per a poder-los ocupar. L'Ajuntament no podia intervenir en la seva elecció, fet que n'assegurava la neutralitat. Aquesta neutralitat es reforçava amb importants incompatibilitats per ocupar el càrrec.<sup>73</sup>

El càrrec de síndic presoner s'establia per a cada població, i el de diputat, 2 pels municipis de menys de 2000 habitants, i 4 per la resta.

La durada del càrrec era en principi anual. No obstant això, aviat es va observar que era un termini massa curt, i per real provisió de 31 de gener de 1769, es va acordar que els diputats del comú duressin cada dos anys, canviant-se cada any 2 on n'hi havia 4, o 1 on n'hi havia 2.

Pel que fa als diputats, les seves funcions eren:

“(…) tratar y conferir en punto de abastos, examinar los pliegos o propuestas que se hicieran, y establecer las demás reglas económicas tocantes a estos puntos que pida el bien común.”<sup>74</sup>

Les seves atribucions exactes estaven regulades en el capítol XIII de la Instrucció de 26 de juny de 1766 (literalment transcrit):<sup>75</sup>

“También se admitirá a estos diputados a las juntas del Pósito y otras cualesquiera concernientes al abasto del pan, y género de la legalidad del precio, y de cómo se observa la Real Pragmática de 11 de julio y Provisión Acordada de 30 de octubre de 1765; votando los diputados con los demás. Que compongan dichas juntas, y pidiendo el personero lo que tuviese por conveniente, dándoseles dentro del término preciso de 24 horas por el escribano del Ayuntamiento, ante quien pasaren actos, testimonio de cualquier protesta, reclamación o acuerdo, que pidieren tocante a Abastos, o sus incidencias en papel de oficio, y sin legarles derechos algunos, pena de que se procederá contra el que fuere omiso, a exacción de multa o suspensión de oficio, según el grado de malicia que se reconozca.”

I els síndics:

“(…) para pedir i promover todo lo que convenga al público generalmente, en intervengan en todos los actos que celebre el ayuntamiento, y pida por su oficio lo que se le ofrezca el común.”<sup>76</sup>

GUILLAMON descriu les seves funcions:<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Les referències al càrrec de diputat del comú i síndic presoner s'extreuen totes elles del llibre de Torras citat, p. 337-357, i GUILLAMON, J. Citat ud supra.

<sup>74</sup> Novísima Recopilación. Llibre VII, Títol XVIII, Llei I, Capítol 5, p. 440. Citat al llibre de Torras citat, p. 342.

<sup>75</sup> GUILLAMON, J. citat ud supra, p. 133.

<sup>76</sup> Novísima Recopilación. Llibre VII, Títol XVIII, Llei I, Capítol 5, p. 440. Citat al llibre de Torras citat, p. 342.

<sup>77</sup> GUILLAMON, J. citat ud supra, p. 256.

- “1. Conocimiento de la legitimidad de la imposición, aplicación y destino de esos ramos, solicitando siempre la cancelación de lo que sin facultad se hubiera otorgado.
2. Velar por el fiel cumplimiento del Reglamento.
3. Algo vital para el funcionamiento de Propios: que se apliquen los sobrantes de las rentas del común a quitamiento de censos.
4. Satisfacción puntual a los acreedores que hubiesen justificado sus créditos en la Intendencia de la provincia, al tanto por ciento establecido.
5. Tener «acceso a las justificaciones de los repartos al común de angostas», reclamando los perjuicios al respecto por los medios legales.
6. Facultad plena para reconocer y revistar fábricas construidas con dinero de Propios, señalando lo no conveniente.
7. Vigilancia del pago de los asentistas a los pueblos, de éstos a los vecinos, de la paja, cebada, pan y utensilios en que hubieren socorrido legítimamente a la tropa y sus caballos con arreglo a las contratas de la Corona.
8. Con respecto al punto anterior, no obstante, se les prohibió mezclarse en los repartos que para la contribución de dichos géneros se hicieran en el vecindario.
9. Al poder caer este cargo promiscuamente en nobles y plebeyos, eran totalmente dependientes del Concepto Público, por tanto el personero debía servir a cada uno en su clase de distinción y de mérito, «pudiéndose alegar como actos positivos».
10. Así como los regidores y el diputado cuidaban de la limpieza del matadero y carnicería, los personeros síndicos estarían encargados de la limpieza de las calles, su ornato y seguridad de los edificios.”

Com a conclusió, la plasmació normativa de les primeres experiències catalanes provocades per l'actuació dels gremis va ser, posteriorment, la incorporació de la figura del diputat del comú. Es pot constatar com coincideix amb denominació amb la figura creada per l'Ajuntament de Tarragona l'any 1757.

Malgrat aquest fet, amb el pas del temps es van començar a desenvolupar tasques que eren més pròpies dels regidors, i fins i tot, es va començar a participar en els consells dels ajuntaments amb veu i vot, allunyant-se d'aquesta figura inicialment més fiscalitzadora.

Tot i això, els síndics personers, a partir de l'any 1767, havien d'ésser dipositaris d'una de les claus de les caixes dels cabals municipals i, a partir de l'any 1784, la seva firma es va convertir en imprescindible per a donar validesa als passaments de comptes dels regidors.

“Las personas públicas que poseen puestos con más inmediata relación a la economía, son los diputados.”<sup>78</sup>

“Con real Cédula de 30 de mayo de 1776 se manda, que el personero tenga una de las tres llaves de los depósitos de caudales, que haya en los pueblos pertenecientes a vínculos y mayorazgos.”<sup>79</sup>

Aquests nous càrrecs no van ser ben acceptats entre els regidors dels governs municipals, que van protagonitzar múltiples actuacions per a impedir l'exercici de les seves funcions per tal d'esquivar la fiscalització i el control sobre els actes de l'ajuntament.<sup>80</sup>

Fins a tal punt va arribar el control i fiscalització d'aquests càrrecs que va coadjuvar a una crisi en la cobertura de regidors, els quals van veure reduïda la possibilitat de retribució a través de comissions i serveis (fruit de la corrupció pròpia del càrrec), reduint-se (fruit de la fiscalització) a un salari d'escassa dotació, gens atractiu pels seus titulars. Per això, molts regidors, o no prenen possessió o renunciaven al càrrec o cercaven excuses per a entrar en incompatibilitat amb el mateix.<sup>81</sup>

Tot això va provocar que l'any 1776 es produís un canvi electoral que va desnaturalitzar aquests càrrecs.

El pas del temps sense una regulació específica va anar distorsionant i, fins i tot, desprestigiant no només aquest càrrec, sinó la resta d'oficis municipals. Com a conseqüència, una vegada més es van tornar perpetus, i com a tal, transferibles a fills i amb la possibilitat de poder-los vendre.<sup>82</sup>

Així, durant el segle XVIII, a Barcelona se succeeixen a la Secretaria de l'Ajuntament tres generacions dels notaris “Claramunt”. A Tarragona, entre 1715 i 1809, els notaris “Prats”, i a Mataró, els notaris “Simón”, entre els anys 1720 i 1823.<sup>83</sup>

També s'ha de tenir present que per ocupar el càrrec de secretari no es requeria cap requisit concret pel seu exercici, excepte el de saber escriure correctament (amb l'excepció dels grans municipis, que requerien titulació).

---

<sup>78</sup> DE DOU I DE BASSOLS, Ramon Lázaro. *Instituciones de Derecho Público General de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en qualquier estado*. T. III. Madrid 1801. p. 243. La referència a Diputat ho és a Diputat del Comú.

<sup>79</sup> Ibid. P. 241.

<sup>80</sup> TORRAS I RIBE, J.M., Cit. ud supra, p. 352.

<sup>81</sup> TORRAS I RIBÉ, J.M., cit. ud supra, p. 360.

<sup>82</sup> És curiós constatar com un dels grans problemes va ser, precisament, la desregulació, que va acabar en unes pràctiques de patrimonialització del càrrec, disfunció que amb el temps es resol amb la regulació. Avui dia també hi ha pressions, moviments i teories d'organització administrativa teòricament moderna, que tornen a reivindicar la desregulació de la funció pública com a mecanisme d'eficàcia administrativa. Equivaldria al concepte de l'ondulació del temps, que fa que a la llarga es continuïn repetint els errors del passat.

<sup>83</sup> Dades extretes de l'article d'Eliseu Toscas «Estado liberal y poder local en España. El papel de las incompatibilidades entre “empleos públicos” en la configuración del moderno Secretario Municipal: normas y prácticas», publicat a la *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universitat de Barcelona. Vol. VII, número 154, 1 de desembre 2003.

Un exemple de la degradació del càrrec el cita J. GUILLAMON, el qual fa referència a un informe al “Consejo” del Governador de Salamanca l’any 1801:<sup>84</sup>

“(…) las elecciones de diputados tenían como fin «precar el desorden que pudiera cometerse por los capitulares en concepto de abastos». Más adelante reconoce que el establecimiento es excelente, «pero el método de la elección popular ha degenerado provocando el envilecimiento de los mismos oficios. Es muy frecuente el salir electos los menos a propósito a los que por fines ocultos son perjudiciales al pueblo, pocas veces deja de ser diputado o personero el que lo pretende, y como se ganan los votos con dinero, comilonas y embriagueces, consiguen la pluralidad casi siempre los interesados en abastos, sus parientes o amigos, ocasionando el desprecio con que se miran hoy estos utilísimos empleos, cuya elección se halla abandonada a una pequeña porción del pueblo más bajo, y por consiguiente fáciles a vender sus votos a favor de aquellos que los gratifican.”

Pel que fa a la representació popular, el mateix Governador afirma:

“El escribano Félix Sánchez (el Cojo) y el ajusticiado Corneta eran siempre diputados, personeros y alcaldes de barrio, para facilitar sus robos y oscurecer sus iniquidades con el concepto de 'Sus oficios de justicia y... es hoy la (elección) de los diputados y personeros el asunto de la risa y mofa, verificándose en esto lo que la experiencia, tiene bien acreditado de que el vulgo pocas veces acierta en sus deliberaciones.”

Una prova aclaridora de la degradació del càrrec i de la seva imatge ho és el que va escriure Simon de Rojas Clemente l’any 1805, referint-se a Andalusia:

“Los Secretarios o Escribanos son los amos de los respectivos pueblos, que devoran con la malicia más ingeniosa. Ellos dominan a los Alcaldes tontos, cuales son casi todos los del País, además de malvados comúnmente. Dominan también a los Alcaldes hábiles y justos, si es que hay alguno, porque ¿Quién será bastante hábil para evadir su astucia? ¿y quien dejará de temerlos, a pesar de que son sumamente ignorantes y bárbaros?”<sup>85</sup>

### 3.3. Els secretaris municipals a l’Espanya del segle XIX

La Constitució de Cadis de 1812 suposa la ruptura formal amb el règim anterior, l’aparició del constitucionalisme en el nostre règim jurídic, amb tot allò de positiu que implica; però, també amb mancances significatives que es van manifestar de forma clara durant tot el segle XIX i principis del XX. No obstant això, tot i que es pugui descriure com una

---

<sup>84</sup> GUILLAMON, J. citat ud supra, p. 123.

<sup>85</sup> TOSCAS SANTAMANS, E. *Secretarios municipales y construcción del estado liberal en España*, p. 73. Reproduït d’un llibre del mateix Simon de Rojas, *Viaje a Andalucía* (1805). Segurament, l’autor de la cita tenia algun fort ressentiment contra algun secretari, fet que podria justificar l’exageració basada en una vivència personal. Però, tot i aquesta possibilitat, és una nota que té interès pel que desprèn de la situació on il·lustra els secretaris.

ruptura, s'ha de tenir present que és una conseqüència de la història d'Espanya. Són il·lustratives les reflexions d'ADOLFO POSADA fetes l'any 1909:<sup>86</sup>

“Estímase, con cierta precipitación en el juicio, qué el mismo el régimen constitucional de gobierno, que las organizaciones suscitadas para hacerlo efectivo en los pueblos, entrañan un grave e indisculpable olvido de las tradiciones, siendo todo ello mera labor artificiosa, de capricho, cual si aquellos legisladores de Cádiz, y los posteriores, se hubieran movido arbitrariamente según las inspiraciones de una desenfadada fantasía.

Pero cuando semejante crítica se formula, se olvida que el período constitucional, y cuanto en él se ha hecho o ha resultado como hecho, es, al igual que los anteriores períodos, y sus realidades respectivas, parte y continuación de la historia; la historia verdadera, real, consecuencia lógica, acaso inevitable, de la historia anterior, dada en ella en buena parte, y tan de la entraña de nuestra personalidad colectiva, como el absolutismo de Felipe II ó como los Municipios de la Edad Media. Si en España hubiera habido fuerzas para otra cosa, la historia política de España habría sido, en el siglo XIX, otra historia.

Visto ahora el período constitucional en su conjunto: un siglo de acciones y reacciones, violentas tantas veces, que poco á poco se han ido resolviendo en las inevitables resultantes, destácase aquél con un gran relieve como un período de reconstitución social y política, dominada ó detenida por una fuerte decadencia real de las fuerzas nacionales. Semejante reconstitución, desesperadamente lenta, realizase, como la de todos los pueblos modernos, condicionada y tonificada por el influjo: 1.º, de la tradición y del ideal moderno puestos en rudo contraste; 2.º, del ejemplo ,atractivo y sugestivo de lo que hacen los demás Estados, en medio de los cuales se vive, con las ideas que en ellos se elaboran, y que no hay frontera que los detenga, ni costra, por dura que sea, que los resista; 3.º, de las transformaciones que experimenta la estructura de nuestra sociedad, merced al cambio del instrumental técnico, científico, económico, cultural, etc., etc. Y en este período, y bajo esos mismos influjos que lo nutren de substancia y vida –más o menos intensa,-se vienen formando nuestros organismos locales, tanto en el respecto de lo que llamaríamos constitución sociológica, como en el de su expresión jurídica ó política, mejor ó peor recogida y definida en las fórmulas legales en que los Poderes públicos han querido y quieren contenerlos.”

Aquests antecedents immediats descrits anteriorment van comportar l'aparició de múltiples situacions de corrupteles, les quals afectaven negativament el govern dels municipis de tota Espanya i la seva imatge.

La prova d'aquesta situació es troba en una intervenció del Sr. Castillo a les Corts Generals i Extraordinàries de Cadis, durant la discussió d'una proposta de Decret que, entre d'altres, preveia el cessament dels oficis perpetus dels ajuntaments (regidors, procuradors síndics, secretaris, agutzils i altres):<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> POSADA, ADOLFO. *Evolución legislativa del régimen local español. 1812-1909*. Reedición del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1982, p. 38.

<sup>87</sup> Extreta del diari de sessions de les Corts Generals i Extraordinàries de Cadis, corresponent al dia 13 de gener de 1812, p. 2606.

“V.M. ha dado una nueva prueba de su ilustración, convirtiendo en electivos todos los oficios municipales que hasta ahora habían sido vendibles y renunciables. Semejantes empleos serán en lo sucesivo desempeñados con mayor puntualidad y acierto, y servirán también para premiar las virtudes de los honrados españoles. Pero, Señor, es necesario que V.M. concluya la obra que ha comenzado, cortando de un golpe todos los abusos que se habían introducido en hacer vendibles y renunciables los oficios públicos de escribanos, notarios, etc. Era ciertamente un escándalo ver sacar á pública subasta unos empleos tan importantes al Estado, los cuales se convertían en propiedades de particulares, que transmitían a sus hijos como sus demás heredades. De aquí ha resultado que muchos de los que han obtenido estos empleos (no hablo de todos, pues que he conocido á muchos que se han portado con honradez) no han reunido la probidad, desinterés é integridad necesaria á un hombre que merece la confianza pública. En efecto, cualquiera que compraba estos oficios, no lo hacía animado del laudable objeto de servir al Estado, sino para fundar en él su fortuna, lo que redundaba en perjuicio de los pueblos. Es pues necesario que V.M. derogue para siempre semejantes prácticas, ordenando que en lo sucesivo no se vendan estos oficios, sino que se den á virtud y mérito. No pretendo con esto que los actuales escribanos, etc., sean privados de sus oficios, porque á más de la dificultad que hay para indemnizarlos por las escaseces del Erario (como es de justicia), entiendo que se seguirían malas consecuencias por ser estos empleos de por vida, según su naturaleza. Lo que pretendo únicamente es que en lo sucesivo los depositarios de la fé pública sean electos en relación á esta idoneidad y virtudes, y de ninguna manera se haga granjería con estos oficios. Por tanto, hago la siguiente proposición:

Conviniedo que todos los oficios públicos de escribanos, notarios, procuradores, etc., no sean venales, sino que se den únicamente á la virtud y al mérito, pido a V.M. se sirva decretar que en lo sucesivo dichos oficios que vayan vacando no puedan sacarse á pública subasta, ni de modo alguno se vendan, ni renuncién, ni hereden, sino que se provean á propuesta de las respectivas Diputaciones de Provincia, por las Audiencias ó Tribunales Supremos de Justicia, ó de modo y forma que á V.M. parezca conveniente.”

Si la situació existent va provocar aquesta intervenció, així com la regulació en un posterior Decret, s’hauria d’interpretar que era una situació força generalitzada, i que de ben segur comportava pràctiques caciquils i corruptes, no només en l’actuació dels ajuntaments, sinó també en el mercadeig dels càrrecs.

Un altre element a tenir en compte és que els càrrecs administratius i polítics no estaven clarament diferenciats, de tal manera que no era estrany que, en petits municipis, un secretari fos a la mateixa vegada mestre d’escola primària o dipositari (*clavario*, *mayordomo de propios*), o que un regidor exercís de secretari.<sup>88</sup> Aquest fet provoca en un futur la previsió d’unes incompatibilitats al càrrec (per exemple, la Constitució de Cadis o la llei de 1877). Pel que fa a la coincidència entre els oficis de mestre i secretari, pot

---

<sup>88</sup> Dades extretes de l’article d’Eliseu Toscas «Estado liberal y poder local en España. El papel de las incompatibilidades entre “empleos públicos” en la configuración del moderno Secretario Municipal: normas y prácticas», publicat a la *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universitat de Barcelona. Vol. VII, número 154, 1 de desembre 2003.

semblar lògic en alguns municipis petits, ja que devien ser de les poques persones amb coneixements suficients o capacitat per a fer-ho. A Catalunya, hi havia força exemples d'aquesta compatibilitat (molt ben descrits per ELISEU TOSCAS en l'apartat 4 del Capítol III del llibre citat). Tot i això, sembla que l'Estat pretenia trencar amb aquesta dualitat de funcions i prohibir el seu exercici conjunt. En aquest sentit, a la pàgina 138 del seu llibre reproduceix la següent circular del Governador Civil de Tarragona, publicada en el *Butlletí Oficial de la Província* de 9 de juny de 1847:

“En virtud de lo prevenido por Real Orden de 9 de febrero de este año publicada en el Boletín oficial de esta provincia de 26 del mismo mes por la cual se prohíbe a los maestros de instrucción primaria la reunión de otros cargos, excepto en los pueblos donde lo permite el artículo 2º de dicha Real orden he dispuesto, de conformidad con lo acordado por la Comisión provincial de instrucción primaria, que todos los maestros con título que obtengan a la vez el magisterio público y el cargo de Secretario de Ayuntamiento en los pueblos de esta provincia, cuyas circunstancias se expresan en el artículo 1º de la misma Real orden opten por el magisterio o por la Secretaria de Ayuntamiento, debiendo los Alcaldes darne parte de la indicada opción del maestro dentro el término de 15 días de la publicación de esta circular, en la inteligencia de que no habiéndolo se dará por vacante el magisterio.”

No obstant això, aquestes instruccions podien variar depenent de les situacions i les províncies. Per exemple, a la província de Barcelona es possibilitava per a aquells municipis que no tinguessin secretari.

Amb aquests antecedents s'inicia el segle XIX espanyol, que està protagonitzat per constants canvis que afecten la seva vida política, així com el seu règim local. Se succeeixen tants règims locals com règims polítics. Hi ha vuit règims diferents: 1812, 1823, 1833, 1840, 1845, 1856, 1870 i 1877. No obstant això, se'n poden extreure unes notes comunes:<sup>89</sup>

- Desaparició definitiva dels oficis perpetus.
- El caràcter electe dels càrrecs locals.
- Centralització.
- Uniformitat del model municipal.

La figura del síndic procurador, que prové de l'antic règim, esdevé més poderosa, ja que poden impugnar decisions del consistori o proposar iniciatives a favor de la població. Les seves funcions també afecten el govern provincial. Conserva la seva funció fiscalitzadora, dictamina les despeses extraordinàries que l'ajuntament proposa, a més de supervisar el repartiment de les contribucions. Finalment, també se'l defineix com a regidor amb vot.<sup>90</sup> Aquest perd la major part de les seves funcions l'any 1845, de manera que deix de ser un òrgan municipal independent.

Les lleis municipals es van derogant les unes a les altres, reflectint la tensió entre l'antic règim i el règim constitucional.

---

<sup>89</sup> J. CASTELAO RODRÍGUEZ: 1852-2002, *Ciento cincuenta años del Régimen Local Español*. Treball publicat a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, número 11, quinzena 15-29 de juny de 2003, p. 2000, vol. 2.

<sup>90</sup> *Barcelona, anàlisi històrica del règim municipal*, p. 86.



Pel que fa als secretaris dels ajuntaments, els quals disposaven d'una condició d'empleats privats que executaven funcions públiques, s'inicia un procés que va suposar la seva professionalització i burocratització per a convertir-se en funcionaris de l'Estat, àmpliament entès.

La preocupant situació a la qual s'havia arribat a principis del segle XIX, es va veure reflectida a les Corts Generals de Cadis de 1812. Són tres els articles que fan referència directa o indirecta al secretari:

Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.<sup>91</sup>

Art. 320. Habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.

Art. 333. La Diputación nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia.

Tres són les novetats que ens incorpora la Constitució de 1812:

- Desaparició del càrrec vitalici.
- Obligatorietat que en cada ajuntament i diputació hi hagi un secretari.
- El secretari s'escull per l'ajuntament, ja que és qui el paga.

Aquests articles són posteriorment desenvolupats per tres Decrets, dictats també per les Corts Generals i Extraordinàries:

- Decret CLXIII, de 23 de maig de 1812, de formació dels ajuntaments constitucionals. Aquest Decret concreta la necessitat de cessament dels oficis perpetus de l'ajuntament, i la seva nova elecció d'acord amb el previst a la Constitució. També preveu que els ajuntaments no tindran assessors amb nomenament i dotació fixa.<sup>92</sup>
- Decret CLXXIX, de 10 de juliol de 1812, que fixa regles per a la formació dels ajuntaments constitucionals, que a part de insistir en el cessament dels càrrecs perpetus (encara que podran ser nomenats de nou), especifica que per a ser elegit secretari de l'ajuntament no és necessària la qualitat d'escrivà. Aquesta previsió sembla lògica atenent la regulació que en fa l'art. 320 de la Constitució, ja que, en

---

<sup>91</sup> Com ja he comentat, entre aquests oficis perpetus també hi havia el de secretari.

<sup>92</sup> Els punts III i XIII del Decret, especifiquen:

“III. Debiendo cesar en virtud-de lo prevenido en el artículo 312 de la Constitución los regidores y demás oficios perpetuos de ayuntamiento, luego que se reciba y publique en cada pueblo la Constitución y este decreto, se pasará á elegirlos á pluralidad absoluta de votos en la forma que se establece en los artículos 313 y 314, así en los pueblos en que todos tengan la dicha calidad de perpetuos, como en los que la tengan algunos solamente; en la inteligencia de que en los pueblos en que pueda verificarse esta elección quatro meses antes de concluirse el año, se renovará en fin de Diciembre del mismo la mitad, saliendo los últimamente nombrados; pero en aquellos pueblos en que se haga la elección quando falten menos de quatro meses para acabarse el año, seguirán los elegidos en su encargo hasta fin del año siguiente , en que cesará la mitad. XIII. Los ayuntamientos no tendrán en adelante asesores con nombramiento y dotación fixa.”

altre cas, la lliure elecció pel càrrec estaria enormement limitada als que fossin escrivans. A més, probablement, molts municipis no tenien escrivans, de manera que utilitzaven els serveis d'escrivans d'altres municipis propers i més grans.

- Decret CLXXXVIII, de 22 d'agost de 1812, sobre escrivanies, procuradores, etc., dels llocs que fossin "Señorío". Preveu en aquests ajuntaments el cessament dels escrivans, que seran substituïts per secretaris d'ajuntament escollits d'acord amb l'art. 320 de la Constitució i els Decrets anteriorment esmentats.

D'acord amb el seu article I:

**1. Desde que los pueblos den principio al nombramiento de Justicias, que se previene en el capítulo 11 del citado decreto, se arreglarán á lo mandado en el capítulo 1 del título vi de la Constitución política de la Monarquía, que trata de los Ayuntamientos; y en su consecuencia cesarán los Escribanos que hasta ahora se han conocido con el nombre de Escribanos de Ayuntamiento, y sustituirá en su lugar un Secretario, elegido segun y como dispone el artículo 320 de la Constitución, y conforme á lo últimamente mandado en el decreto de 23 de Mayo y su declaracion de 10 de Julio último.**

Els cessaments van comportar molts problemes pel que fa als ajuntaments que no podien nomenar altres secretaris, i que ja estaven d'acord amb nomenar els anteriors escrivans com a secretaris de l'ajuntament. Finalment, després d'intensos debats, es va acceptar que els ajuntaments poguessin nomenar escrivans numeraris del poble com a secretaris de l'ajuntament.<sup>93</sup>

La previsió de nomenament del secretari per part de l'ajuntament es força contradictòria, i a la pràctica, suposarà la pèrdua de professionalitat i prestigi, i, en el pitjor dels casos, de la inamobilitat. També es contradiu amb l'esperit centralitzador i legalista de la mateixa constitució el fet de sotmetre tots els municipis a regles fixes i uniformes.<sup>94</sup> Curiosament, el que els col·lectius actuals de secretaris, interventors i tesorers d'administració local celebren com el seu naixement (conclusió errònia pel que s'ha exposat fins ara), és l'inici del major dels seus mals, actualment també criticat: la lliure designació. És quelcom similar a enaltir l'inici del desastre. És passar d'una mala praxi (bàsicament provocada per la patrimonialització del càrrec) a una altra d'igualment dolenta, com és la lliure designació amb tot el que comporta. No obstant això, s'ha de tenir present el punt de partida, que no era des d'un sistema òptim de nomenament reial després de superar un procés (com podia haver estat segles enrere), sinó des d'una distorsió del sistema que havia acabat en la patrimonialització de l'ofici. Probablement, l'única forma d'acabar amb aquesta situació era a partir del nomenament per part de l'Ajuntament, amb els problemes que va provocar i que, més endavant, analitzaré. Potser, era el trànsit necessari per a arribar a l'estatut de 1924, que dissenya una professió independent.

<sup>93</sup> BULLON RAMIREZ, A. Citat ud supra, p. 119 -126.

<sup>94</sup> SIMON TOBALINA J.L., citat ud supra, p. 458.

Pel que fa a les incompatibilitats, aquestes es preveuen de forma indirecta, al contemplar en l'art. 318 que no podran ser alcaldes, regidors o procuradors síndics els empleats públics de nomenament del rei que estiguin en exercici.

La instrucció de 13 de juny de 1813, que detalla la competència dels ajuntaments i els alcalde, concreta:<sup>95</sup>

XXI. El secretario del Ayuntamiento, que no ha de ser ninguno de sus individuos, á menos que la cortedad del vecindario sea un obstáculo á juicio de la Diputación provincial, podrá ser removido por el Ayuntamiento cuando lo estimare conveniente, con el consentimiento de la misma Diputación; y lo que ésta decida sobre el particular, se tendrá por definitivamente resuelto y no se admitirá recurso alguno. Para variar la dotación que por reglamento ó costumbre tenga el secretario, deberá el Ayuntamiento obtener la aprobación de la Diputación provincial y después deberá recaer la del Gobierno, sin cuya anuencia no podrá hacerse alteración en este punto.

Entre les funcions encomanades al secretari hi ha les d'actualització i custòdia del registre civil d'àmbit municipal; la de fe pública dels acords presos per l'alcalde i per l'ajuntament; la d'ordenació, custòdia i arxiu de tots els acords, expedients i ordres i la d'intervenció, en el sentit que havia d'autoritzar totes les diligències que pertanyien al govern econòmic del municipi.<sup>96</sup>

Aquesta regulació tindrà escassa aplicació, tenint en compte la immediata derogació de la Constitució de 1812 i la normativa que se'n va despendre, amb la tornada al règim absolutista l'any 1814. En aquest sentit, la reial cèdula de juliol de 1814 manava la dissolució dels ajuntaments i alcaldes constitucionals, restablint-se en tots els municipis en els que hi havia l'any 1808 «en la planta y forma que entonces tenían, sin novedad ni alteración alguna en cuanto a la denominación, número, calidades y funciones de los oficios y empleados de que entonces ostentaban».<sup>97</sup>

La Llei municipal de 1823 ratificava la incompatibilitat del secretari amb càrrecs polítics del propi ajuntament, amb l'excepció dels municipis petits quan ho considerés oportú la diputació. Aquesta excepció, que permetia compatibilitzar l'exercici de càrrecs polítics i administratius en un mateix ajuntament, en municipis de pocs habitants, s'anirà repetint al llarg del segle XIX. Tot i això, s'ha d'entendre que aquesta compatibilitat només es va produir en supòsits esporàdics, i no va ser general. Precisament l'estat liberal es basava en la diferenciació entre política i administració.

Tot i aquesta situació, és evident que la funció de secretari es continua desenvolupant als ajuntaments, i va adquirint cada cop més rellevància, fins a ser considerat com "l'ànima dels ajuntaments". En aquest sentit, el dia 8 de desembre de 1836 es restableix el Decret de 10 de juliol de 1812 comentat anteriorment.

---

<sup>95</sup> Reproduït al Llibre de POSADA, A. Citat ud supra, p. 90.

<sup>96</sup> Així ho afirma M. Sánchez Adsuar en el seu article titulat «La Función Pública en el Siglo XIX; especial referencia a la función pública local», publicat a la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados* núm. 2, quinzena 0 gener-14 febrer 2001.

<sup>97</sup> Citat a l'article d'Eliseu Toscas «Estado liberal y poder local en España...», que remet a una cita d'Antonio Bullón Ramírez, al seu llibre *Historia del Secretariado de Administración Local*.

En relació al secretari, JOSÉ POSADA HERRERA, catedràtic de l'Escola Especial d'Administració de Madrid, l'any 1843 ja afirmava:<sup>98</sup>

“La naturaleza de una corporación popular electiva que se renueva anualmente, parece que exija que su secretario fuese nombrado anualmente entre los que la componían. Pero la multitud de órdenes y reglamentos que necesitan tener presentes los ayuntamientos, el sinfín de pequeñeces a que tienen que atender, no es posible que estén al alcance de un particular, que sin antecedentes tal vez, se entra a ejercer las funciones municipales. El cuidado de la correspondencia, el llevar asiento de los acuerdos, el tener presente todo lo que en épocas anteriores se haya resultado, no puede estar a cargo de una persona que se renueva anualmente, y que no teniendo, por otra parte, obligación de atender día y noche al cumplimiento de aquellos deberes, no puede tampoco adquirir en breves días tan extendidos conocimientos. Así los secretarios de ayuntamiento son un brazo necesario de estas corporaciones, y la ley al plantear la organización de las municipalidades, debe tener presente la necesidad de conservar este funcionario, y de imponerle ciertas obligaciones y darle cierto género de derechos que no es del caso explicar.”

Tot i la importància de la figura del secretari, es podria deduir que perd algunes de les seves funcions. JOSÉ DE POSADA, a les seves lliçons d'administració citades, quan descriu el règim de sessions de l'ajuntament preveu que tots els acords «deben extenderse en las actas que están a cargo del Secretario y que debe este firmar. Está también encargado de recoger la firma del presidente y de cada uno de los concejales que componen la corporación, según el artículo 717 de la ley de 3 de febrero».<sup>99</sup> En conseqüència, es podria afirmar que el secretari autoritzava amb la seva signatura, tot i que també era necessària la de tots els membres de la Corporació. Seguint interpretant la Llei de 3 de febrer de 1823 segons POSADA, es descriu els funcionaris que han de tenir els ajuntaments, i es preveu:

- El Secretari
- El dipositari de cabals
- Alcaldes de barri
- Cel·ladors de monts
- Pregoners
- Serenos
- Porters

Segons POSADA, el règim dels secretaris es podria resumir de la següent manera:<sup>100</sup>

- Ha d'existir obligatòriament en tot municipi.
- És nomenat per la majoria dels regidors.

---

<sup>98</sup> POSADA HERRERA, J. *Lecciones de Administración*, Tom I p. 284. Col·lecció Clásicos de la administración, serie a/nº3. INAP. Madrid 1978.

<sup>99</sup> POSADA HERRERA J. Citat ud supra, p. 297.

<sup>100</sup> POSADA HERRERA J. Citat ud supra, p. 305.

- Pel seu nomenament s'han de tenir presents les seves qualitats, procurant que reuneixin l'adhesió a les institucions, així com la resta de requisits exigits als funcionaris públics.
- Els regidors, procuradors síndics, alcaldes i escrivans de partit dels jutjats de primera instància no poden ser nomenats secretari d'ajuntament.
- La seva separació del càrrec només ho pot ser mitjançant un expedient que n'acrediti les causes, aprovat per la Diputació.
- El secretari ha de conèixer totes les lleis, ordres i decrets.
- El secretari ha de portar el llibre d'actes en el que s'hi estenen tots els acords de l'ajuntament.
- Competències en matèria de contribucions.

BULLON amplia aquestes atribucions i afegeix:<sup>101</sup>

- Retribució. L'ajuntament l'aprova i la proposa a la Diputació que la podia aprovar o modificar.
- Actuar i autoritzar totes les diligències que pertanyin a les atribucions de la corporació.
- Arxiu de documents i expedients. Havia de portar registres i índexs per a la seva recerca.
- Portar un llibre separat per copiar totes les ordres que revés i donar-ne compte a l'ajuntament.

L'any 1843, MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA descriu les següents funcions dels Secretaris:<sup>102</sup>

- “La custodia y conservación ordenada de todos los expedientes, órdenes y demás documentos de la secretaría, incluida la relación de índices de ellos. Incluido el libro donde estén inscritos todos los privilegios, sentencias, cédulas, ejecutorias, etc.
- Conservar el libro del catastro formado en 1760 donde constan los datos de la riqueza territorial del pueblo, agregando las estadísticas posteriores que deben conservarse como un nuevo catastro.
- Suscripción al Boletín Oficial de la Provincia y a la Gaceta.
- Tener actualizado el registro civil de nacidos, casados y muertos.
- Mantener un libro con los resultados de las juntas electorales.
- Libro corriente de los juicios de conciliación y de los verbales.
- Ordenar la correspondencia que el Alcalde y el Ayuntamiento reciban y distribuirla adecuadamente para la formación de los expedientes administrativos.
- Actuar y autorizar todas las diligencias que correspondan a la administración económica.
- Desempeñar la Secretaría del Alcalde en todos los asuntos sometidos a su inspección.
- Firmar todos los escritos del Ayuntamiento dirigidos a la Diputación provincial y el Jefe Político, sin cuya autorización no puede despacharse ninguna correspondencia oficial con las autoridades superiores.

<sup>101</sup> BULLON RAMÚREZ A. Citat ud supra, p. 129.

<sup>102</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA, M. *Práctica de Secretarios de Ayuntamiento*. Granada. Imprenta y librería de Sanz. 1843. Citat per ORDUÑA REBOLLO, E, citat ut supra, p. 124.

- Los bandos, edictos o acuerdos que se publiquen para conocimiento del vecindario se encabezarán y firmarán por el Alcalde, y autorizados y firmados por el Secretario.”

Més tard, afegeix els següents assumptes que havia de gestionar:

- “Formación de los expedientes de elecciones.
- Negocios del pósito, repartimiento de granos, asientos, etc.
- Conservación y fomento de los montes y plantíos.
- Caudal de propios y arbitrios.
- Impuestos generales, rentas provinciales y demás contribuciones.
- Reemplazos del ejército.
- Alistamiento de la Milicia Nacional.
- Distribución de Alojamientos y Bagajes.
- Formación de estadística, censo de población, etc.”

Es pot constatar com exerceixen diferents funcions:

- Les típicament administratives: custòdia expedients, registres, arxius, cadastre, correspondència i tots els assumptes descrits (lleves, pòsits, estadística, etc.).
- Assessorament: obligació de conèixer lleis, ordres i decrets.
- Fe pública: llibre d'actes.
- Fiscal i comptable, s'entén en petits municipis.
- Registre civil: similars a les dels actuals jutjats de Pau: inscripcions, judicis i conciliacions.
- Funcions en processos electorals.

Sorprèn que davant la quantitat d'atribucions i complexitat de tasques, com conèixer lleis, ordres i decrets, no s'exigeixin uns requisits mínims de coneixement ni una acreditació de “ciència” que ja s'exigia a l'edat mitjana. Probablement, aquest fet va contribuir de forma directa a la desprofessionalització i desprestigi, ja que en massa ocasions ocupava el càrrec qui no tenia coneixements suficients per a fer-ho. És a dir, el nou règim sorgeix com una reacció a la situació anterior que propiciava la venda de càrrecs i que va comportar una situació inaguantable. Tot i això, la solució comporta una situació tan o més greu que l'anterior, com és la manca de professionalitat i de perícia en el graó més elevat del funcionariat municipal, que acabarà deixant inoperants les estructures municipals.<sup>103</sup>

En relació als municipis petits, l'article 21 de la Instrucció pel govern econòmic i polític de les províncies de 23 de juny de 1813 preveia que, si la seva escassa entitat, a judici de la Diputació, provocava que fos un obstacle nomenar secretari, ho podia ser un dels membres de la corporació. Aquesta previsió es va fer extensiva a tots els ajuntaments en un projecte de llei de 1835; però, per lògica, no va prosperar.<sup>104</sup> És una possibilitat mai contemplada en moments anteriors (i que en moments posteriors s'ha tornat a preveure pels municipis de gran població, pel que fa a les secretaries de les Juntes de Govern), que provoca una barreja entre funcions polítiques i administratives incomprensible, i perillosa, deixant quasi sense efectes les funcions pròpies del càrrec.

<sup>103</sup> En sentit similar es pronuncia BULLON RAMÍREZ, en l'obra citada, p. 115.

<sup>104</sup> BULLON RAMÍREZ A. Citat ud supra, p. 135.

Pel que fa a les funcions dels Dipositaris, la Constitució de Cadis, a l'art. 321.3, s'hi especifica:

La administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y Reglamentos, con el cargo de nombrar depositario.

Segons POSADA, les funcions dels dipositaris són les següents:<sup>105</sup>

- Cada ajuntament havia de tenir un dipositari i un cobrador de contribucions. Normalment aquestes dues funcions les feia la mateixa persona.
- Els vuit primers dies de gener de cada any, l'ajuntament nomenava el dipositari, que era el responsable dels cabals públics.
- Tenia l'obligació de conservar els cabals i portar compte dels cabals de propis i d'arbitris.
- Tenia obligacions com a cobrador de contribucions (ordenança de 1824).
- Els deu primers dies de cada any havia de presentar a l'ajuntament entrant un compte justificatiu dels ingressos i les despeses de la dipositaria de l'any anterior.

Finalment, i pel que fa a les funcions similars al que avui dia podria ser la intervenció municipal, l'art. 348 de la Constitució de Cadis preveia:

“(...) para que la tesorería general lleve sus cuentas con la pureza que corresponde el cargo y la data deberán ser intervenidos respectivamente por las contadurías de valores y de distribución de renta pública.”

La Llei de 3 de febrer de 1823 també regula la figura del secretari de les Diputacions Provincials, de forma similar als dels ajuntaments. Aquesta figura es va suprimir per la Llei provincial de 8 de gener de 1845.

Per Reial Decret de 30 de desembre de 1843, es va aprovar la Llei d'Ajuntaments que preveia:

Art. 8. Habrá un Secretario de Ayuntamiento nombrado por este a pluralidad absoluta de votos, que no sea individuo de su seno, y dotado de los fondos del mismo. Para ejercer este cargo no se necesita la calidad de Escribano o Notarios de Reinos. El Secretario de Ayuntamiento asistirá al Alcalde en el desempeño de sus atribuciones gubernativas; pero en las grandes poblaciones donde hubiere muchos negocios a que atender, tendrá el Alcalde un Secretario particular, que nombrará y separará libremente. El jefe político de la provincia, a propuesta del Alcalde y oyendo al Ayuntamiento respectivo, resolverá cuando haya de establecerse Secretario particular del Alcalde, y determinará el sueldo que haya de gozar.

Art. 84. Corresponde al Secretario:

1º Extender las actas y certificar los acuerdos del Ayuntamiento, autorizándolas con su firma.

2º Firmar igualmente los libramientos y órdenes que expida el Alcalde, para que el Depositario de los fondos del común reciba o pague alguna cantidad.

---

<sup>105</sup> POSADA HERRERA J. Citat ud supra, p. 306.

3º Asistir al Alcalde para el despacho de los negocios cuando tuviere por conveniente ocuparle.

4º Tener a su cargo y bajo su responsabilidad el Archivo, custodiando los libros y documentos pertenecientes al Ayuntamiento.

Art. 85. El Secretario no tendrá voz ni voto en las deliberaciones; en sus ausencias y enfermedades, y en el caso de suspensión, será sustituido por la persona que designe el Ayuntamiento.

Art. 86. Los Secretarios no cesarán anualmente, ni vacarán sus destinos sino por muerte, imposibilidad, renuncia, incapacidad legal o destitución pronunciada por el mismo Ayuntamiento.

Art. 87. Ejercerá además el Secretario cualesquiera otras atribuciones que se le confieran por la leyes, reglamentos u Ordenanzas municipales.

La llei, però, va tenir una vigència de dos anys. El 8 de gener de 1845 es va publicar la nova Llei d'organització i atribucions dels ajuntaments. La normativa que afecta els secretaris se simplifica, i es preveu en dos articles, els quals fan referència al 89, això és, al nomenament i separació (s'afegeix que el cap polític pot suspendre i destituir els secretaris) i al 90, és a dir, la previsió que serà el Govern qui senyali els ajuntaments en els quals l'alcalde podrà tenir secretari particular, i que en la resta secretari d'alcalde i d'ajuntament seran la mateixa persona.

Pel que fa al règim dels secretaris en aquests anys, és interessant un Reial Decret de 9 d'octubre de 1853 que ordena als ajuntaments que hagin de nomenar secretaris que convoquin concursos, donant preferència als cessants de l'administració activa de l'Estat, o jutges o promotors fiscals cessants. ELISEU TOSCAS considera que aquest és un primer pas cap a la professionalització dels secretaris, tenint en compte la garantia que suposava el fet que provinguessin de l'administració estatal, així com la seva transformació en un càrrec més burocràtic/públic. Per tal d'assegurar-ho, la vacant s'havia d'anunciar tres vegades a *La Gaceta de Madrid* i una al *Butlletí Oficial de la Província*. I, així, començar a dotar-se als secretaris d'un caràcter més central, nacionalitzat. No obstant això, aquesta norma no va tenir un seguiment excessiu, tot el contrari.<sup>106</sup>

Durant el bienni progressista (1854 a 1856) es va tramitar un projecte de llei que, tot i no entrar en vigor, és l'antecedent immediat de la llei de 1870, amb una clara tendència descentralitzadora pel que fa a l'administració local, i una tendència a la professionalització del càrrec de secretari. S'independitza el secretari dels canvis polítics, i es tendeix a una unitat de regulació entre secretaris d'ajuntament i de Diputació. També, es

---

<sup>106</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., citat ut supra. P. 147 i ss. En aquesta es reproduïx part de l'exposició de motius del Real Decret:

“La necesidad por un lado de apresurar el día de la completa extinción de los cesantes, y por otro la convicción de que las secretarías de ayuntamiento exigen para su buen desempeño personas dotadas de conocimientos especiales en negocios administrativos y de experiencia en su manejo, han inspirado al Ministro que suscribe el pensamiento de declarar preferibles para estas plazas a los aspirantes en quienes concurra la circunstancia de haber servido en administración activa del Estado. En nada se menoscaban por ello las facultades que el artículo 89 de la ley orgánica de 8 de enero de 1845 concede a las corporaciones municipales. Estas seguirán siempre nombrando a los secretarios, dando la preferencia sin embargo a los cesantes de la administración cuando hubiere aspirantes de esta clase, y eligiéndolos libremente cuando no los haya.”



dividien les secretaries en quatre classes, depenent del nombre de veïns, i per a algunes, s'exigia una titulació determinada, es preveia una carrera administrativa i es regulaven les funcions.<sup>107</sup>

L'art. 108 de la Llei de 1856 fixava les obligacions dels secretaris:<sup>108</sup>

1. Asistir sin voz ni voto a todas las sesiones del cuerpo municipal para darle cuenta de la correspondencia y expedientes en la forma y orden que se lo previene el Presidente.
2. Redactar el acta de cada sesión, leerla en la siguiente y después de aprobarla hacerla transcribir fielmente en el libro correspondiente, cuidando de recoger las firmas de los concejales asistentes y la suya según se recogía en el artículo 143.
3. Preparar los expedientes para los trabajos de las Comisiones y la resolución del Ayuntamiento.
4. Anotar bajo su firma en cada expediente la resolución del Ayuntamiento con la fecha respectiva.
5. Extender las minutas de los acuerdos y resoluciones del cuerpo municipal y de las comisiones.
6. Preparar los expedientes, anotar las resoluciones y extender las minutas de los acuerdos del Alcalde, cuando no hubiere Secretario especial al efecto.
7. Certificar todos los actos oficiales del Cuerpo Municipal y Alcalde 1º. Las certificaciones se expedirían gratuitamente, siendo el papel en que deben extenderse de cuenta del interesado.
8. Custodiar y ordenar el archivo municipal donde no hubiese archivero.
9. Dirigir y vigilar a los empleados de la Secretaría de la que es jefe.
10. Llevar los registros de entradas y salidas de caudales, autorizar los libramientos y tomar razón de las cartas de pago.
11. Cualquier otro encargo que las leyes le atribuyesen o el Ayuntamiento le confiara dentro de la esfera y objeto de su empleo.

El 25 de setembre de 1863 es va publicar la llei pel Govern de les Províncies, que restablia la figura del secretari a les diputacions. L'art. 47 preveia:<sup>109</sup>

La Diputación tendrá un Secretario Licenciado en Leyes o Administración o abogado, que lo será también del Consejo provincial, denominándose Secretario de la Diputación y del Consejo de la provincia. La Diputación designará de entre los empleados cuyos sueldos se paguen de fondos provinciales los que haya de auxiliar al Secretario en los trabajos pertenecientes a la Corporación.

L'any 1865 s'aprova una Llei i Reglament (20 de setembre de 1865) sobre pressupostos i comptabilitat provincial, que podria suposar la primera fita en la dignificació de la carrera de comptador de fons (intervenció).<sup>110</sup> Parla del Comptador de Fons, en el seu article 38, declara que les seves funcions les desenvoluparà un empleat nomenat pel Govern, a proposta en terna de la Diputació. Aquest, d'acord amb l'art. 40, també tindrà la qualitat de claver, conjuntament amb el Governador i el Dipositari. El Reglament regula més detalladament les seves funcions i preveu que tindrà al seu càrrec la comptabilitat. El seu

---

<sup>107</sup> BULLON RAMIREZ, A. Citat ud supra, p. 145 - 147.

<sup>108</sup> Reproduït a la p. 150 del llibre d'Enrique Orduña citat.

<sup>109</sup> Segons redactat a BULLON RAMIREZ A., citat ud supra, p. 162.

<sup>110</sup> GIMÉNEZ LERA, M. *Los interventores de fondos de la Administración Local*. Madrid, 1940, p. 19.

nom oficial era “Oficial Mayor del Consejo Provincial, Contador de los fondos del presupuesto de la provincia”. Per a poder optar al càrrec es requeria:<sup>111</sup>

- Ser espanyol major de 25 anys.
- Tenir bona conducta.
- Haver estudiat i practicat la “Teneduría de Libros” per partida doble en una casa de comerç, societat industrial o mercantil o en alguna dependència de l’Estat.
- Conèixer la legislació vigent en matèria de pressupostos i comptabilitat provincial.
- Saber aplicar aquests coneixements.

Per a ingressar s’havia de superar un examen davant el Ministeri de Governació, que en feia el nomenament. La destitució només podia ser per causa greu, amb tramitació d’expedient que es resolia pel Ministre. Aquest fet va suposar la creació del Cos de Comptadors de Fons Provincials.

L’exercici del càrrec de secretari va anar adquirint cada vegada més complexitat, sense que es produís una regulació específica del mateix. Això, lligat a les lògiques pràctiques caciquils que podia comportar el fet de tractar-se d’un càrrec de confiança política, va generar una important preocupació en els governs per a dignificar la professió. HERRERA i SEGURA en fan referència:<sup>112</sup>

“(…) y así en 1º de enero de 1865 ya se afirma, en prestigiosas revistas de aquella época, que, siendo el Secretario alma de la Administración Municipal, asesor nato de los Ayuntamientos, ejecutor de todos los acuerdos, de providencias gubernativas, incluso en faltas, instructor de todos los expedientes y autor material de los Presupuestos económicos de los Ayuntamientos, está desatendido, sin que nadie se cuide de él ni agradezca sus servicios y abnegación.”

Per aquests motius, el 22 de maig de 1865, el Governador Civil de Ciudad Real va publicar un Decret en el que reconeixia la «inteligencia, laboriosidad y lo difícil y delicado del cargo de los Secretarios», fixant una plantilla amb caràcter provisional que dividia en cinc categories de Secretaris d’Ajuntament, depenent si la població era de menys de 200 veïns; de 201 a 500 veïns; de 501 a 1000 veïns; de 1001 a 2000 veïns o més de 2000 veïns.

Però, aquesta era una regulació provisional i puntual que no resolva la situació. S’ha de tenir present que per a ser Secretari només es requeria ser espanyol, major d’edat, estar en possessió de drets civils i polítics, tenir instrucció primària i eren nomenats i separats lliurement per l’Ajuntament.<sup>113</sup> Encara que també podien ser destituïts per autoritats governatives superiors. Fins i tot les autoritats militars, en algun cas excepcional, els podien nomenar. Així va passar a Catalunya, l’any 1867 en un context d’estat de guerra.

Aquesta desprofessionalització d’una funció tan important únicament podia comportar conseqüències negatives pels interessos dels ajuntaments, així com un servilisme quasi total als seus caps polítics.

---

<sup>111</sup> GIMENEZ LERA, M. Citat ud supra. P. 20.

<sup>112</sup> Luís Herrera de Pedro y Manuel Segura. “Ley de Régimen Local Español”. Imprenta provincial de Santander. 1951.

<sup>113</sup> Article 116 de la Llei de 1845 i 123 de la Llei de 1877

La revolució de setembre de 1868 va donar vigència provisional a les lleis del bienni progressista, i entre d'altres, van suposar la regulació de les funcions dels Secretaris de les Diputacions. Es van afegir les funcions d'intervenció dels fons municipals, desapareixent així l'especialització dels comptadors de fons creats l'any 1865, tot i que es van mantenir les places ocupades d'acord amb la normativa anterior fins al seu cessament per ordre de 24 de novembre de 1868, que van passar a ser Oficials primers de la Secretaria.<sup>114</sup> També es van dictar normes per a realitzar els primers exàmens de les places de Secretaris de Diputacions.<sup>115</sup>

Les dues lleis municipals més importants del segle XIX, la de 1845 (que va estar en vigor entre els anys 1845 a 1854 i 1856 a 1868, i que defineix una concepció centralista i limitada del municipi), i la de 1877 (que va estar en vigor fins l'any 1923) ratificaven la necessitat que tots els ajuntaments tinguessin un secretari, que havia de ser pagat dels seus fons. El seu nomenament corresponia a l'ajuntament, previ concurs. També va entrar en vigor la llei provincial de 1877, modificada el 1882, que regulava les funcions dels secretaris i comptadors de fons a les Diputacions Provincials, que tornen a aparèixer amb força i amb una idea continuista de la normativa de 1865. Aquests es consoliden, de manera que l'any 1883 es verifiquen les segones oposicions per a comptadors provincials.<sup>116</sup>

El 20 d'agost de 1870 es va promulgar la Llei municipal de 1870, que suposava una important reforma del règim local. Entre d'altres, aquesta llei reconeix les diputacions provincials com a entitats locals. Pel que fa a secretaris d'ajuntaments, tot i que van ser objecte de debat, l'articulat de la llei no planteja cap novetat en relació als règims anteriors, ni pel que fa a la seva necessitat, nomenament, destitució o funcions. Entre les poques novetats, el règim d'incompatibilitats, regulat a l'article 116, segons el qual no podien exercir de secretaris:

- Regidors de l'Ajuntament.
- Notaris i escrivans.
- Ocupats actius de tota classe.
- Particulars o facultatius que tinguessin contractes o compromís de serveis amb l'ajuntament.
- Els que directament o indirectament participessin en serveis, contractes o subministraments en el mateix terme municipal, per compte de l'ajuntament, la província o l'Estat.

Com a excepció, el càrrec de secretari era compatible amb qualsevol càrrec municipal i amb sou per pensió, retir o jubilació, quan el total d'havers no superés les 1.250 pessetes l'any.<sup>117</sup> És precisament aquesta previsió la que compatibilitzava, per exemple, el càrrec de secretari amb el de mestre d'escola.

La Llei Municipal de 1877 regula de forma àmplia la figura del secretari en els articles 122 a 131.

---

<sup>114</sup> GIMENEZ LERA, M. Citat ud supra. P. 23.

<sup>115</sup> BULLON RAMIREZ, A. Citat ud supra, p. 164 - 166.

<sup>116</sup> GIMENEZ LERA, M. Citat ud supra. P. 26

<sup>117</sup> ORDUÑA REBOLLO, E. Citat ut supra, p. 171.

Els requisits per a exercir el càrrec, d'acord amb l'art. 123 de la Llei de 1877, eren: ser espanyol, major d'edat, estar en ple gaudi de drets civils i polítics i tenir coneixements d'instrucció primària. No obstant això, la seva destitució continuava en mans de l'ajuntament. D'acord amb l'art. 124 de la Llei:

Los Alcaldes pueden suspender a los Secretarios, dando al Gobernador cuenta documentada para su conocimiento. La destitución será válida cuando la acuerden las dos terceras partes de los Concejales, en cuyo caso se informará al Gobernador remitiéndole el acta.

El Gobernador, mediando causa grave, podrá también suspender y destituir a los Secretarios de Ayuntamiento, dando parte al Gobierno, quien, a instancia o con audiencia del Secretario, destituido o suspenso, y oyendo al Consejo de Estado, adoptará la resolución oportuna.

Aquest fet comportava que, moltes vegades, un canvi a la política municipal suposava també un canvi de secretari. Tot i aquesta situació d'instabilitat (directament relacionada amb la instabilitat política), amb l'evident perjudici que comportava, també es coneixen situacions individuals de secretaris d'una llarga durada en el temps.<sup>118</sup>

Pel que fa a les Diputacions, l'art. 73 de la Llei Provincial preveia que el nomenament dels secretaris (previs concurs) i la seva suspensió (previ expedient) corresponia a les Diputacions Provincials. El Govern també els podia suspendre o separar per causa greu justificada a l'expedient.

L'article 125 de la Llei municipal de 1877, amb idèntica redacció que l'art. 118 de la Llei de 1845, fixava les obligacions específiques dels secretaris:

- Assistir amb veu i sense vot a totes les sessions del Cos Municipal (l'equivalent del Ple) per donar-li compte de la correspondència i dels expedients en la forma i ordre que li manés el President.
- Redactar l'acta de cada sessió, llegir-la al principi de la següent i, una vegada aprovada, fer-la transcriure fidelment en el llibre d'actes, recollint les firmes dels assistents i firmar-la ell també.
- Preparar els expedients pels treballs de les comissions i la resolució de l'ajuntament.
- Fer les minutes dels acords i resolucions del Cos Municipal i de les comissions, si és el cas.
- Preparar els expedients, anotar les resolucions i estendre les minutes dels acords de l'alcalde, quan no hi hagués secretari especial a l'efecte.
- Certificar tots els actes oficials del Cos Municipal i de l'alcalde on no hi hagués secretari especial, i estendre les certificacions que corresponguin. Per a tenir validesa requerien el vistiplau de l'alcalde.
- Comandament dels treballadors de la secretaria, dirigir-los i vigilar-los.
- Auxiliar a les Juntes pericials, sense retribució especial, en la confecció d'amollonaments i repartiments.

---

<sup>118</sup> TOSCAS SANTAMANS, E. *Secretarios Municipales y construcción del estado liberal de España*. Tirant Lo Blanch. València 2008. A la pàgina 43 cita el cas del Secretari d'Utrera, un municipi de Sevilla que a l'any 1878 tenia uns 14.000 habitants que va durar en el càrrec almenys 42 anys sense interrupció.

- Qualsevol altra funció que li atribuïssin les lleis o el mateix ajuntament dins l'àmbit de la seva ocupació.

També se li encomanaven altres funcions accessòries o per defecte del seu titular:

- La custòdia i ordre de l'arxiu municipal en els ajuntaments que no tinguessin arxiver.
- En el cas que no hi hagués comptador, registre d'entrada i sortida de cabals, autorització de lliuraments i presa de raó de les cartes de pagament.
- A les capitals de província i pobles de més de 25.000 habitants, l'alcalde podia nomenar un secretari especial.

Tenint en compte que la majoria dels municipis no tenien ni arxiver ni comptador, aquestes funcions les exercia normalment el secretari. Però, per altra banda, aquesta previsió també demostra que en alguns ajuntaments, sobretot els grans, existia la figura de comptador municipal. En la seva absència, les funcions de comptabilitat, tals com entrada i sortida de cabals, autoritzar lliuraments, presa de raó de cartes de pagament, les exercia el secretari, i la resta de funcions de la intervenció les desenvolupava un regidor nomenat per l'ajuntament.<sup>119</sup> Per a les poblacions d'un pressupost superior a 100.000 pessetes, es preveia la necessitat d'un comptador de fons nomenat per l'ajuntament, d'entre els que haguessin superat unes oposicions que es feien a Madrid.

En conclusió, els secretaris tenien assignades les funcions de fe pública, així com les d'intervenció en el cas dels municipis que no disposaven de comptador. A aquestes funcions, de ben segur, com ja he argumentat, s'hi afegien les d'assessorament legal, bàsicament pels petits i mitjans municipis. Un aspecte a tenir en compte era l'alt índex d'analfabetisme en aquells temps, fet que encara reforçava més el paper dels secretaris en els respectius ajuntaments. I tot això, sense uns requisits bàsics de preparació i amb una gran inestabilitat, tenint en compte que eren de lliure nomenament i de lliure cessament. En una època de gran inestabilitat política com la que afectava Espanya, el canvi de govern municipal comportava moltes vegades el de secretari. Per tant, tot i aquesta situació, els secretaris dels ajuntaments adquirien una nova centralitat pel creixent volum dels treballs administratius que només dominaven ells. És curiosa una visió que un secretari d'un ajuntament de la Província de Ciutat Real tenia de les seves funcions, l'any 1863:<sup>120</sup>

“Además de secretario de ayuntamiento, lo es particular del Alcalde y de las juntas pericial i de beneficencia; que en el desempeño de todos estos cargos ha de entenderse con el Gobernador y Consejo de la provincia, con la Administración principal de Hacienda pública y la de Propiedades y derechos del Estado, con la comisión de estadística y sección de Fomento, con el juzgado y promotor fiscal del partido, con el Gobernador militar y la Guardia Civil, y con otra porción de dependencias y autoridades de orden más inferior; en fin, que a su cargo corren todos los asuntos del pueblo en lo administrativo, gubernativo, económico y judicial.”

<sup>119</sup> GIMENEZ LERA, M. Citat ud supra. P.. 29.

<sup>120</sup> TOSCAS SANTAMANS, E. *Secretarios Municipales y construcción del estado liberal de España*. Tirant Lo Blanch. València 2008. A la pàgina 40 ho reproduceix, en una cita procedent del Consultor de los Ayuntamientos 11-II-1863.

La Llei de 1877 també fixava les incompatibilitats per a ocupar el càrrec de secretari. D'acord amb la mateixa, no podien ser secretaris en propietat ni interinament (de forma pràcticament idèntica a la llei de 1870):

- Els Regidors del mateix ajuntament.
- Els notaris i escrivans, mentre desenvolupin les funcions pròpies d'aquests càrrecs.
- Els treballadors actius de totes classes.
- Els particulars o facultatius que tinguin contractes o compromisos de serveis amb l'Ajuntament o el comú dels veïns.
- Els que directa o indirectament tinguin part en serveis, contractes o subministraments en el districte municipal per compte d'aquest, de la província o de l'Estat.
- Els que tinguin pendent alguna qüestió administrativa o judicial amb l'ajuntament, o amb les establiments que estiguin sota la seva dependència o administració.
- Els deutors a fons municipals.

Pel que fa a les retribucions del secretaris, tampoc estava regulat en cap normativa, i en conseqüència, les fixaven discrecionalment els propis ajuntaments. Així, per exemple, de les vacants publicades en el Butlletí Oficial de la província de Barcelona de l'any 1868, el sou anual d'un secretari estava entre els 600 rals (quantitat extremadament baixa, inferior a la que podria cobrar un jornalero) fins als 24.000 rals. Això demostra una gran desproporció de retribucions, depenent del municipi en el que es prestés el servei. L'any 1860 es va fer un projecte de llei d'ajuntaments que, entre d'altres, va intentar regular el sou dels secretaris, preveient-se unes retribucions de 2000 rals anuals per municipis de menys de 150 caps de família, fins a 30.000 rals per la ciutat de Madrid.<sup>121</sup> Però, aquest projecte no es va aprovar. Per tal de corregir les desigualtats retributives, molts Governadors Civils van aprovar escales de sous a les seves províncies.

La Llei provincial de 1882 començava a perfilar el que en un futur serien els cossos nacionals. L'art. 103 especificava que les dependències de la Diputació provincial es composaven de la secretaria, la comptadoria i la dipositaria. Els articles 105 i següents orienten sobre el desenvolupament futur de les funcions de secretaris, interventors i dipositaris:<sup>122</sup>

Art. 105.

El Jefe de la Secretaría tiene a su cargo la preparación y tramitación de los asuntos de que hayan de conocer la Diputación y la Comisión provincial, la redacción de sus actas y acuerdos, la correspondencia y el cuidado y conservación de su Archivo. Firma con el Presidente los acuerdos y decretos de la Comisión provincial, y los testimonios que se libren de las actas de la Diputación, autorizándolos con el sello de la Provincia, cuya guarda le estará encomendada, y cuida de que se comuniquen a quien corresponda.

Art. 106.

---

<sup>121</sup> Dades extretes de l'article d'Eliseu Toscas «Entre profesionales y burócratas. Los Secretarios Municipales en la España del Siglo XIX», publicat a la *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universitat de Barcelona. Vol. VI, número 118 (92), 1 d'agost de 2002.

<sup>122</sup> SIMON TOBALINA, J.L., citat ud supra. P. 461.

El Contador tiene a su cargo la Oficina de cuenta y razón, y la intervención de fondos provinciales. En tal concepto registra las entradas y salidas de los fondos, autoriza con el Ordenador los pagos de los libramientos, hace los asientos necesarios en los libros que lleva al efecto y prepara los presupuestos y cuentas que deben ser sometidos a la Diputación.

Art. 107.

El Depositario es el único encargado de la custodia de los fondos de la Provincia, y prestará, como tal, las fianzas que la Diputación exija. Si la entidad de los fondos lo consiente, habrá dos cajas: una general con tres llaves, que tendrán el Ordenador de pagos, el Contador y el Depositario, y otra diaria, donde bajo la guarda exclusiva de este último estarán los fondos destinados a las atenciones de cada mes. El Depositario no hará pagos ni recibirá cantidades sino en virtud de un mandato autorizado por el Ordenador de pagos y Contador.

Cap a finals del segle XIX, un sector de la doctrina ja reclamava la regulació extensa de la figura del secretari municipal. En aquest sentit, ho defensava, per exemple, Bartolomé de Vera y Casado en una monografia (premiada) en la qual efectuava el següent plantejament:<sup>123</sup>

“La necesidad de organizar la carrera de Secretarios de Ayuntamiento como medio para moralizar la Administración local, se pueden destacar las siguientes propuestas:

- La regulación de las condiciones para ser Secretario y la forma de conseguir el título.
- La clasificación de los Secretarios en categorías.
- La provisión de vacantes.
- La inamovilidad.
- El papel del Secretario en las sesiones.
- La creación de un órgano central de gobierno y control local.
- La implantación de un Servicio de Inspección.
- La provisión de las plazas de oficiales.
- La creación de un Montepío, sostenido con aportaciones de los Secretarios y de los Ayuntamientos y regido por el órgano central con dependencias territoriales a cargo de los Inspectores.”

Aquestes propostes, com veurem, no van prosperar fins l'any 1924.

Per a resoldre la problemàtica existent, a finals del segle XIX i principis del segle XX, es van redactar diferents propostes de Reglament (10 de juliol de 1900, 8 d'agost de 1902, 14 de juny de 1905 i 23 d'agost de 1906) que no es van arribar a aprovar o van tenir escassa vigència. L'objectiu d'aquests Reglaments era el de gradual intervenció de l'Estat en la Funció Pública Local per tal de substituir el sistema de confiança pel de competència; o el de regular la suspensió o destitució dels secretaris per tal que sempre hagués de ser motivada i prèvia formació d'expedient, i, així, eliminar pressions i pràctiques caciquils a

---

<sup>123</sup> VERA I CASADO B. *La Administración Local*. Madrid 1893. P. 126 - 140. Citat a la col·laboració de Julian Carrasco Belinchón en el llibre *Cincuentenario del Estatuto Municipal, estudios conmemorativos*, editat per Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1975, p. 463.

les que eren sotmeses.<sup>124</sup> i <sup>125</sup> És en aquest període, i en el projecte de Segismundo Moret (projecte de llei de 22 d'octubre de 1902), que es proposa la incorporació de l'advertència d'il·legalitat, que més tard tindrà fortuna. La seva justificació, segons paraules pronunciades pel mateix Moret al Senat, fou la següent:<sup>126</sup>

“Entiendo que el Secretario de Ayuntamiento iba a decir que era una institución, pero diré que es una condición esencial que pesa mucho en la existencia del Municipio; y por mi parte entiendo que se le debe dar una misión especial y definida, la misión fiscal; y así en los Municipios mayores de 10.000 almas se habrá de nombrar el Secretario que quiera el Ayuntamiento con el tiempo y el sueldo que guste; pero el nombrado ha de ser capacitado por una oposición rigurosa para cumplir este fin. ¿Qué papel juega el Secretario? Pues el decir al Ayuntamiento: esto no se puede hacer porque es ilegal, y si el Ayuntamiento no sigue su consejo, avisar al Gobernador. Si el Secretario no avisa al Gobernador se le destituye, se le borra de la lista de capacidades; y de esta manera existe una voluntad, una inteligencia, un interés legal fijo, constante y permanente. Realmente, el Secretario es algo como la organización científica del Municipio; allí está para ver si los Municipios valen para algo; aquí hay germen de aspiraciones para movernos en aquella dirección.”

La Base Setena del projecte de Moret, destinada als secretaris, i en la que s'incorpora l'advertiment d'il·legalitat, especificava:

“Todo Ayuntamiento o agrupación de Ayuntamientos tendrá un Secretario, sin cuya asistencia no serán válidas sus sesiones, ni las que celebre la Comisión municipal. El Secretario será elegido por el Ayuntamiento, a quien corresponde igualmente señalar la retribución que ha de darle y el número de años por el cual se propone utilizar sus servicios. Ningún Ayuntamiento cuyo vecindario exceda de 10.000 habitantes podrá nombrar un Secretario que no figure en la lista de los que el Gobierno, previa rigurosa oposición, haya calificado en condiciones para ejercer el cargo. Es obligación del Secretario advertir al Ayuntamiento, y a la Comisión municipal en su caso, la ilegalidad, si la hubiere, de cualquiera de sus acuerdos. Cuando, a pesar de esta advertencia, el Ayuntamiento o la Comisión Municipal persistiesen en su deliberación, el Secretario lo comunicará directamente, y bajo su responsabilidad, al Gobernador de la provincia, habiéndolo constar en el acta. La omisión de este requisito implica la destitución del Secretario, el cual además será borrado de la lista de los elegibles. La destitución la pronunciará el Gobernador, y una vez comunicado su acuerdo al Ayuntamiento, el Secretario cesará en sus funciones, no siendo válida ninguna deliberación a la cual asista en lo sucesivo. Su reemplazo deberá hacerse inmediatamente.”

Moret no només proposava l'advertiment, sinó que li donava una gran força, amb unes conseqüències nefastes pel secretari que no l'efectués.

---

<sup>124</sup> Així ho afirma Josep Carrión i Gualda al seu llibre *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya* (1912-1939).

<sup>125</sup> BULLON RAMIREZ, A. Citat ud supra, p. 182 -190.

<sup>126</sup> Reproduït a BULLON RAMIREZ, A. Citat ud supra, p. 212 - 213.



Es curiós, també, observar la temporalitat del càrrec que proposa Moret, al proposar que amb el nomenament s'ha de concretar, a més de la retribució, el termini d'anys pel qual es proposa el secretari. Un altre aspecte a destacar és que la seva assistència és requisit de validesa de les sessions. Dos anys més tard, en un projecte presentat per Antonio Maura a la Base Octava, hi ha una regulació similar, afegint que pels municipis de més de 20.000 habitants (en un projecte de 1904 es redueix a 12.000 habitants) els secretaris, a més de superar l'oposició, havien de ser llicenciats en dret.

L'11 de novembre de 1900 es va aprovar un reglament que afectava els secretaris de les Diputacions. D'acord amb aquest, els secretaris formaven un cos especial a la Direcció General d'Administració Local. S'hi ingressava mitjançant un examen davant un Tribunal constituït a Madrid, i per a ingressar-hi, s'havia de reunir algun dels següents requisits, com ara ser advocat o funcionari durant 10 anys a un Ajuntament o Diputació. El nomenament corresponia a les Diputacions, mitjançant un concurs convocat davant la Direcció General d'Administració Local. Només podien ser destituïts mitjançant expedient i amb les garanties processals oportunes.

El Projecte de llei sobre règim de l'administració local presentat el 1907 pel Ministre de la Governació Juan de la Cierva y Peñafiel, als seus articles 346 i següents, regulava els càrrecs de secretari, comptador i dipositari de les Diputacions Provincials:<sup>127</sup>

Art. 346. Las dependencias de la Diputación provincial serán tres: Secretaría, Contaduría y Depositaria, con un jefe al frente de cada cual.

Art. 347 A la Diputación en pleno compete ordenar y fijar las plantillas de las tres secciones, el sueldo de sus empleados y el reglamento de servicio interior de sus oficinas.

El nombramiento y separación de Secretarios y Contadores provinciales se hará en todo caso por la Diputación en pleno, con sujeción a lo dispuesto en los reglamentos que estén vigentes.

El nombramiento, separación, suspensión y corrección de los demás empleados compete a la Comisión provincial, guardando las reglas que hallare estatuidas.

Art. 348. El Secretario de la Diputación, Jefe de la Secretaría, tendrá a su cargo la preparación y tramitación de los asuntos en que hayan de conocer la Diputación o la Comisión provincial, y la redacción de sus actas y acuerdos, y la correspondencia y el cuidado y conservación de su biblioteca y archivo, donde no hubiere archivero especial.

Firmará con el Presidente los acuerdos y Decretos de la Comisión provincial y los certificados que se libren de las actas y demás documentos, autorizándolos con el sello de la provincia, cuya guarda le estará encomendada.

---

<sup>127</sup> COSCULLUELA MONTANER L. i ORDUÑA REBOLLO E., *Legislación sobre administración local 1900-1975*, Vol. I. Instituto de Administración Local. Madrid 1981, p. 368.

At. 349. El Contador, Jefe de la Contaduría, tendrá a su cargo la cuenta y razón de la intervención de fondos provinciales.

En tal concepto, registrará las entradas y salidas, autorizará con el Gobernador los libramientos y sus pagos; extenderá y firmará con el depositario los cargámenes de las cantidades que ingresan; hará los asientos necesarios en los libros principales y auxiliares de la contabilidad, los cuales abrirá y llevará por partida doble, y preparará los presupuestos y cuentas que deben ser sometidos a la Corporación.

Art. 350. El Depositario, Jefe de la Depositaria provincial, es el único encargado de la custodia de los fondos de la provincia, y prestará como tal la fianza que la Diputación exija.

Se procurará utilizar para la custodia de fondos y valores los servicios del Banco de España.

Si ello no obstante la entidad de los fondos y valores lo requiere, habrá dos cajas; una general, con tres llaves, que tendrán el Presidente, ordenador de pagos, el Contador y el Depositario, y otra diaria, donde baja la guardia exclusiva de este último estarán los fondos destinados a las atenciones de cada mes.

El Depositario no hará pagos sino en virtud de mandamiento autorizado por el Ordenador de pagos y el Contador interventor. Recibirá cantidades mediante la presentación de los oportunos cargámenes extendidos y firmados por el Contador. A su vez deberá firmarlo el Depositario, efectuando los ingresos.

És cert que en aquests anys s'estava refent el règim local espanyol, amb llargs debats, i sense poder concretar-los en lleis concretes. No em resisteixo de reproduir part del debat parlamentari del projecte de 1907, probablement l'única manifestació que es va fer en relació als secretaris que, a més, la va protagonitzar Francesc Cambó en el seu discurs pronunciat el dia 24 d'octubre de 1907 (i que després en la resposta feta per José Sánchez Guerra, en va fer referència expressa):<sup>128</sup>

“Yo he sido concejal de Barcelona; cuando nosotros deseábamos adoptar uno de estos acuerdos que significaban un gran progreso para nuestra ciudad y teníamos para ello que pasar por encima de la ley, llamábamos al Secretario y le decíamos: Señor Secretario, vea usted de dar con la manera de realizar esto con el menor número de años de presidio posible.”<sup>129</sup>

El primer Reglament de Secretaris d'Ajuntament es va aprovar per Reial Decret de 14 de juny de 1905, però va ser derogat el 8 d'agost de 1907. D'acord amb aquest, l'Estat emetia uns títols d'habilitació, després de superar uns exàmens, i els ajuntaments efectuaven els oportuns nomenaments, amb la prèvia tramitació d'un concurs. Aquest Reglament també preveia una sèrie d'incompatibilitats del càrrec de secretari:

- Amb qualsevol altre càrrec municipal.

<sup>128</sup> COSCULLUELA MONTANER L. i ORDUÑA REBOLLO E., *Legislación sobre administración local 1900-1975*. Vol. I. Instituto de Administración Local. Madrid 1981, p. 546.

<sup>129</sup> S'ha de tenir present que Cambó feia referència a una Llei, la de 1877, que limitava extraordinàriament l'actuació dels municipis.

- Amb els de notari, escrivà i secretari de jutjat municipal.
- Amb tota retribució, gratificació, comissió o encàrrec de cap empresa constituïda a Espanya o a l'estranger que tingui relació industrial o comercial amb el municipi.
- Amb qualsevol càrrec o comissió retribuïda de l'Estat o de les Diputacions.
- Amb l'exercici de l'advocacia en els Tribunals contenciosos i en els ordinaris quan en l'assumpte en siguin part l'Estat, la província o el municipi.
- Amb qualsevol càrrec judicial.

Aquest Reglament preveia dos categories de secretari, atenent a si l'oposició es feia a Madrid o a una capital de província. Aquests últims facultaven per a exercir les secretaries en municipis entre 2.000 i 15.000 habitants. Pels de població superior, s'havia de fer l'oposició a Madrid.<sup>130</sup>

No serà fins l'Estatut de Calvo Sotelo que prengui cos de forma definitiva una regulació complerta dels ajuntaments, amb un tractament també detallat dels secretaris.

Pel que fa als interventors, coneguts com a comptadors municipals, ja es regulen a través de l'Ordre de 30 de novembre de 1865, la qual preveu que la seva missió era la de portar els llibres de comptabilitat, càrregues, lliuraments, pressupostos, liquidacions, comptes, així com les funcions tècniques de la gestió econòmica local. El cos s'organitza per Ordre de 4 d'octubre de 1866, i un posterior Reglament de 18 de maig de 1897, que es modifica per un nou Reglament de 11 de desembre de 1900, que preveu la seva obligatorietat en ajuntaments amb un pressupost superior a 100.000 ptes. Posteriorment, es van dictar nous reglaments pels comptadors municipals de 23 d'agost de 1916 i 3 d'abril de 1919, fins a arribar a l'Estatut Municipal de 1924.<sup>131</sup>

La selecció dels comptadors de fons ho era per exàmens d'aptitud convocats pel Ministeri de Governació, que preveien dos exercicis teòrics i un de pràctic. Les condicions per a presentar-se a l'examen, d'acord amb l'art. 12 del Reglament de 1919, eren:

- Ser espanyol, major de 25 anys i menor de 50.
- No tenir antecedents penals.
- Tenir alguna de les següents condicions:
  - o Estar en possessió d'un títol de Professor o Comptador Mercantil.
  - o Llicenciat en dret si es justifica haver aprovat les assignatures de "Teneduría de Libros" i càlculs mercantils, o haver prestat serveis durant dos anys com a oficial major en qualsevol dependència del Ministeri de Governació, d'Hisenda i del Tribunal de Comptes, entre d'altres.
  - o Haver prestat 4 anys de servei en oficines a càrrec d'un comptador de fons municipal.

Les vacants es cobrien per concurs. Les seves funcions i atribucions, força àmplies, estan regulades a l'art. 43 del Reglament de 1919.

La figura del dipositari (actual tresorer) estava poc regulada. Segurament, les seves funcions es repartien entre els escrivans-secretaris, els comptadors municipals on n'hi

<sup>130</sup> ORDUÑA REBOLLO E., citat ut supra, p. 204.

<sup>131</sup> Luís Herrera de Pedro y Manuel Segura. "Ley de Régimen Local Español".

hagués, i els mateixos regidors. La Llei de 1877 fa referència als dipositaris en els seus articles 157 i 159. Aquest càrrec podria ser desenvolupat, de forma obligatòria, per regidors de l'ajuntament.

## REFLEXIONS GENERALS SOBRE EL SECRETARI AL S. XIX

Tot i aquesta tortuosa evolució normativa de la figura del secretari, i com no, del règim jurídic de l'administració local, tot i la inestabilitat del càrrec, directament lligat als càrrecs polítics que governaven els ajuntaments, la figura del secretari municipal va ser d'una gran importància, no només en l'àmbit local individualment considerat, sinó també per a la construcció de l'estat lliberal espanyol, segons la tesi que defensa ELISEU TOSCAS fonamentada a base de testimonis de l'època (segle XIX).<sup>132</sup>

La contradicció que comportava, per una banda, la complexitat de les seves tasques, i per l'altra, la manca d'exigència de requisits per a exercir de secretari, davant la inoperància (moltes vegades) de molts secretaris, els quals contractaven altres agents per a ajudar-los i que eren pagats pels municipis. Això va provocar la reacció de diferents governadors civils, tals com el de Barcelona i el de Tarragona l'any 1864; el de Santander l'any 1863 o el de Burgos l'any 1865. Aquests van dictar instruccions per tal que aquestes despeses les paguessin els propis secretaris.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> TOSCAS SANTAMANS, E. *Secretarios Municipales y construcción del estado liberal de España*. Tirant Lo Blanch. València 2008. Com a exemple, les següents cites reproduïdes a les pàgines 56, 57 i 60:

L'any 1856, el Diputat Peña afirmava (extret del Diari de sessions del Congrés el 23 de juny de 1856):

“los dependientes más importantes de los Ayuntamientos [...] son los secretarios [...] Generalmente la mayor parte de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos puede decirse con verdad que están a cargo de los secretarios.”

El 15 juny de 1857, el Governador Civil de Tarragona, Ildefonso López de Alcaraz, escrivia en el *Butlletí Oficial de la Província*:

“Cuando los cuerpos se componen de los elementos de que generalmente suelen formarse las municipalidades, especialmente en las poblaciones pequeñas, por causas de todos conocidas; los secretarios son el alma es estas corporaciones que generalmente obran i se mueven a su impulso (...).

(...) En la actualidad para desempeñar cumplidamente las Secretarías de ayuntamientos se necesita una aptitud y concomimientos nada comunes, circunstancias que no reúnen la mayor parte de estos funcionarios en poblaciones subalternas; y de esto dimanar la confusión y el caos en la documentación de las localidades y los gastos que estas tienen que sufragar para costear los numerosos apremios y multas que ocasionan las faltas que cometen por la poca instrucción de los citados funcionarios; y esto prescindiendo de que la mayor parte de los trabajos arduos los encargan a los agentes de la capital o cabeza de partido, mediante unas retribuciones que acostumbraban ser bastante crecidas, y ser estos una rémora para las oficinas, cuyo buen nombre desprestigian exigiendo a los pueblos estipendios por el despacho de supuestos negocios y gratificaciones falsas o indebidas a todas luces.”

És la contradicció que provoca la necessitat, aquest caràcter de motor de l'ajuntament, i els nuls requisits existents per a ser secretari, clarament insuficients per a la tasca que havien de desenvolupar.

L'any 1870, el Diputat i exsecretari municipal Torres Mena, referint-se als secretaris, afirmava (Diari de sessions del congrés de 20 de maig de 1870):

“(...) son los mentores, los guías de los ayuntamientos, son las piedras angulares de la administración municipal; son el vínculo de enlace entre la periódica renovación de los ayuntamientos, sin cuyo vínculo la administración municipal ha de caer precisamente en un caos inextricable en la mayor parte de los pueblos (...).”

<sup>133</sup> El Governador Civil de Barcelona va publicar una circular en el *Butlletí Oficial de la Província* de 31 de maig de 1854, reproduïda al llibre d'Eliseu Tascas citat, p. 58, segons la qual:

Aquesta contradicció també va comportar, sobretot en municipis petits, que les funcions de secretari s'acumulesin amb les de mestre, o d'altres com barber, metge, veterinari, fuster o pagès. I aquesta situació en algunes ocasions era prohibida i, en d'altres, permesa. És lògic, per una banda, ja que l'estat no volia la concentració de funcions retribuïdes a càrrec de l'ajuntament; però, per l'altra, els petits municipis no tenien massa persones amb les capacitats i coneixements necessaris per tal d'exercir les funcions de la secretaria, que cada vegada esdevenien més complexes.<sup>134</sup>

La necessitat d'un funcionari preparat, això és, amb coneixements, es va anar evidenciant durant el segle XIX. A partir de la meitat de segle, entre d'altres funcions, els ajuntaments havien de confeccionar pressupostos municipals (distingint despeses voluntàries i obligatòries), comptes municipals, documents fiscals complexos (els amillaraments), repartir contribucions, llistes d'electors i elegibles, més actes municipals, padrons, estadístiques de població, servei militar, censos de població, etc.<sup>135</sup> És evident que es requeria coneixement i preparació. Tot i això, massa vegades no reunien els requisits mínims pel desenvolupament de les seves funcions. Com a mostra, una circular del Governador Civil de Burgos de 12 de febrer de 1865, que afirmava:

“La causa principal y originaria de los obstáculos que se oponen a la marcha ordenada y expedita de la Administración en la provincia es la viciosa organización de las Secretarías de los Ayuntamientos en la mayoría de los pueblos, y la falta de aptitud de los individuos que desempeñan aquellos cargos, a muchos de los cuales apenas puede reconocérseles la circunstancia de saber escribir, según lo demuestran palpablemente los documentos que diariamente se dirigen a este Gobierno y demás oficinas provinciales.”<sup>136</sup>

La dependència del càrrec de secretari del propi ajuntament que el nomenava, comportava sovint actuacions incorrectes i fraudulentas, que afectaven els mateixos processos electorals. Per exemple, a les eleccions a Corts el 1863, el Governador Civil de Sevilla, referint-se al secretari de Tocina, escrivia:

“Este pueblo estaba dirigido por el secretario de ayuntamiento don José María Rodríguez. Me inspiraron sospechas de él, pero le llamé, le hablé, y me dio las mayores seguridades de su adhesión al Gobierno y de que votarían en él al señor Moreno (el diputado gubernamental) casi todos los electores del pueblo.”<sup>137</sup>

L'any 1920, un professor francès, referint-se als secretaris durant la restauració, afirmava:

---

Ha llegado a mi noticia que los secretarios de algunos ayuntamientos confían a otras personas la redacción de las cuentas municipales y trabajos importantes de sus respectivas secretarías, a prestado de serles imposible evacuarlos con la prontitud y acierto que corresponden. Para evitar perjuicios indebidos a los fondos de los pueblos, estoy en el caso de advertir que los secretarios como todos los empleados públicos deben evacuar los trabajos del servicio por la retribución que disfrutan, y que si por cualquier motivo estiman conveniente ser auxiliados de personas extrañas a oficinas municipales, deben pagarlas de su peculio sin gravamen alguno de los fondos públicos.

<sup>134</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., citat ut supra, p. 141.

<sup>135</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., citat ut supra, p. 59.

<sup>136</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., citat ut supra, p. 62, que a la vegada ho reproduïx de “El Consultor de los Ayuntamientos” de 2 d'abril de 1865.

<sup>137</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., citat ut supra, p. 68.

“En cuanto al proceso electoral, (el secretario municipal) era secretario de la Junta Municipal del Censo, y el encargado en la práctica de renovar y custodiar las listas. Pero las ventajas que le daba su competencia estaban amenazadas por la política, ya que su puesto dependía de la voluntad del municipio. Por ello a los secretarios les convenía estar integrados en las clientelas de los partidos, encabezándolas a veces, y también organizarse para reclamar la inamovilidad.”<sup>138</sup>

SOSA WAGNER també es manifesta sobre aquesta situació:

“El secretario local juega un papel destacado en el falseamiento electoral –como lo había jugado en parte en el proceso desamortizador- y en los mil amaños que exigían la constitución de las mesas, la selección de sus miembros, en fin, la celebración misma de las elecciones.”<sup>139</sup>

El lligam o la relació entre alcalde i secretaris no era només polític, sinó també en molts casos de parentiu. La incompatibilitat només afectava el titular del càrrec, o sigui, un secretari, no podia ser al mateix temps alcalde o regidor; però, no a la seva família. Un cas curiós va succeir a l’Ajuntament de Sarrià l’any 1827, en el que es va nomenar secretari el fill de l’alcalde. Aquesta situació es va afrontar a la Real Ordre de 30 de novembre de 1889:<sup>140</sup>

“Si se tiene en cuenta el espíritu que anima el precepto legal, salta desde luego a la vista que dicha incompatibilidad debe existir, no pudiendo, por lo tanto ejercer funciones de alcalde quien tiene a su hijo de secretario de ayuntamiento o viceversa (...) pues dada la relación que ordinariamente existe entre padres e hijos, al estar desempeñando uno la Alcaldía y otro la Secretaría del Ayuntamiento, pudiera ser causa de que en la práctica ambos cargos estuvieran ejercidos, en realidad, por una sola persona, que es lo que la ley trata de evitar (...).

(...) El Gobierno, de conformidad con el Consejo de Estado, acuerda, respeto de la relación de consanguinidad que se dice existir entre el alcalde y el secretario, que en el caso de ser cierta, cese uno de los dos inmediatamente en sus funciones.”

No obstant això, aquesta Real Ordre no afectava a germans, nebots, cosins i relacions similars. Només a pares i fills.

De vegades els secretaris van patir les conseqüències d’aquesta dependència política. Per exemple, a la segona guerra carlista, a l’any 1847, va ser afusellat el secretari d’Ardèvol (poble de Lleida) o, en una revolta popular a Tortosa l’any 1854, es va assassinar el secretari de Tortosa.<sup>141</sup> R. VERGÉS fa una descripció prou eloqüent d’aquest assassinat (reproduït literalment):

---

<sup>138</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., citat ut supra, p. 68, extret del llibre de J. MORENO LUZON, *El poder público hecho cisco. Clientelismo e instituciones políticas en la España de la Restauración*.

<sup>139</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., citat ut supra, p. 68, extret del llibre de F. SOSA WAGNER, *Caciquismo, funcionarios locales, Libro Blanco*.

<sup>140</sup> Reproduït a la pàgina 106 del llibre d’Eliseu Toscas citat. Publicat a la Gaceta de Madrid de 4 de desembre de 1889.

<sup>141</sup> TOSCAS SANTAMANS, E., citat ut supra, p. 69.

“Lo dia 30 s’amotinen los partidaris del general Espartero al crit de jabaix los consums! Se’n van á Casa la Ciutat en ocasió en que estava reunit l’Ajuntament. Los Concejals fugen per les taulades. Lo secretari de l’Ajuntament, don Antonio González y Mercé, persona bondadosíssima y d’una honradés intachable, surt al replanell, al últim ram de les escales pera calmá l’ánimo dels sediciosos, però estos l’assessinen cobardament, l’arrastren al pont de barques y’l tiren al riu.”<sup>142</sup>

Malgrat tot, moltes d’aquestes situacions podrien considerar-se anecdòtiques, més o menys implantades depenent dels coneixements del secretari, dels de l’alcalde i de la seva honradesa personal.

Pel que fa al càrrec considerat en abstracte, en general, es considera que té més força aquella visió de peça fonamental dels ajuntaments, no suficientment dotada ni reconeguda (amb les excepcions pròpies de les grans ciutats i d’algunes poblacions), i més necessitada d’independència. Una prova ho és la següent publicació a la Revista General d’Administració Civil, número 1, any II, Volum II, Madrid 1876, p. 290:<sup>143</sup>

“Hemos creído siempre que estos humildes funcionarios, tan desatendidos como mal remunerados, cumplen misiones tan difíciles y tan espinosas en los pueblos, sobre todo los apartados de los grandes centros, donde otras personas de profesiones facultativas pueden resolver las dudas y cuestiones entre vecinos dentro y fuera de la corporación municipal, que no encontramos ni remuneración excesiva ni conocimiento superfluo en ellos. El Secretario del Ayuntamiento está obligado por las circunstancias propias de su cargo, así como por las de localidad en esos pueblos a intervenir, resolver y redimir mil contiendas a que es ajeno, así por la limitación de las funciones obligatorias de su cargo como por la corta asignación de que disfrutan; como por la índole de los estudios que le son propios. De aquí que consideramos de tanta importancia el cargo de Secretario municipal en el orden moral como el del Cura párroco y del Maestro de primera enseñanza; de la importancia que les reconocemos, quizá menor de la que en verdad tengan, nace nuestro deseo de que cuenten con emulación y alicientes, con estabilidad, respetabilidad y la prudente independencia: aplaudimos pues el movimiento que en la clase se advierte hoy en la demanda de las garantías posibles a favor de la independencia y de la fijeza de la misma de que da cuenta el Boletín de Administración Local.”

Com a conclusió, durant el segle XIX es va perfilant la necessitat d’un funcionari especialitzat als ajuntaments, que requeria d’uns coneixements específics i que necessitava actuar amb una certa independència del poder local o estatal. Les disfuncionalitats del càrrec es produïen quan no es donaven una de les dues característiques: o falta de preparació o excessiva dependència. L’evolució és lenta. S’inicia en una mena de procés revolucionari perquè trenca amb l’antic règim, l’any 1812. Evidentment el disseny de 1812 és totalment oposat a l’anterior, teòricament professional i independent, però que havia acabat convertint-se en una propietat susceptible de negoci, per a passar a ser un element depenent de l’ajuntament que és qui el nomenava i separava, sense exigir coneixements

---

<sup>142</sup> R. VERGÉS, *Espurnes de la Llar. Costums i tradicions tortosines*. Dertosa, Tortosa 1993, p. 66. Extret del llibre d’Eliseu Toscas citat, p. 260.

<sup>143</sup> Reproduït a la pàgina 79 del llibre de TOSCAS SANTAMANS, E., citat.

específics. Segur que és la regulació de la reacció. Al llarg del segle XIX, les perversions del sistema van aflorant, fins a la segona meitat dels segle, que es comença a reivindicar aquesta independència i professionalització. Els diferents projectes que van sorgint després de la llei de 1877 van incidint en aquesta necessitat, amb propostes com la creació d'un cos de secretaris, creació d'escoles de secretaris, dividir-lo en categories, exigint la llicenciatura de dret, cobertura del lloc de treball per concurs, separació condicionada a sentència o expedient contradictori, inamobilitat, etc.<sup>144</sup>

Un exemple clar seria el Projecte de Llei presentat al congrés pel Ministre de la Governació D. Alfonso González el dia 19 d'octubre de 1901. A partir de l'art. 157 regula la figura del secretari municipal:<sup>145</sup>

Art. 158. Todo Ayuntamiento tendrá un Secretario pagado de sus fondos. El nombramiento corresponde exclusivamente al Ayuntamiento, previo concurso comunicando el nombramiento al Gobernador.

Art. 159. Para ser secretario de ayuntamiento se necesita: ser español mayor de edad, estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos y poseer los conocimientos de instrucción primaria, así como los elementales de Derecho administrativo que determinará el Reglamento correspondiente.

Art. 160. No pueden ser Secretarios en propiedad, ni interinamente:

1. Los Diputados Provinciales y Concejales.
2. Los Notarios y Escribanos.
3. Los empleados activos de todas clases.
4. Los particulares o facultativos que tengan contratas o compromisos de servicios con el Municipio.
5. Los que directa o indirectamente tenga parte en servicios, contratas o suministros por cuenta del Municipio y sus fiadores.
6. Los deudores a fondos municipales como segundos contribuyentes.

Art. 161. Las Juntas municipales a propuesta de los Ayuntamientos, fijarán el sueldo que haya de satisfacerse a los Secretarios y que necesariamente se consignará en el presupuesto ordinario, y habrá de ser de 1.000, 1.500, 2.000, 2.500, 3.000, 3.500, 4.000, 5.000, 6.000, 7.500, 8.750, 10.000 ó 12.500 pesetas.

Art. 162. Los Alcaldes pueden suspender a los Secretarios, dando al Gobernador cuenta documentada para su conocimiento.

La destitución de los Secretarios será válida sin otro requisito que el que la acuerden las dos terceras partes de la totalidad de los Concejales que compongan el Ayuntamiento, y que la destitución sea aprobada por la Junta municipal.

Contra el acuerdo de destitución procederá el recurso de alzada para ante el Gobernador de la provincia, el cual no podrá revocarlo sino en el caso de que la destitución hubiera sido decretada por menor número de Concejales del establecido en el presente artículo.

---

<sup>144</sup> ORDUÑA REBOLLO, E, citat ut supra, p. 192.

<sup>145</sup> COSCULLUELA MONTANER L. i ORDUÑA REBOLLO E., *Legislación sobre administración local 1900-1975*, Vol. I. Instituto de Administración Local. Madrid 1981.



Art. 163. El Gobernador, mediando causa grave, podrá también suspender y destituir a los Secretarios de Ayuntamiento dando cuenta al Gobierno, quien a instancia del Secretario destituido o del Ayuntamiento adoptará la resolución que estime oportuna.

Art. 164. En caso de enfermedad, licencia o suspensión del Secretario, éste podrá nombrar un Secretario interino. La interinidad no podrá durar más de tres meses.

Art. 165. Los Secretarios de Ayuntamiento tienen a su cargo la preparación y tramitación de los asuntos de que la Corporación haya de conocer, la redacción de sus actas y acuerdos, la correspondencia y el cuidado y conservación de su archivo.

Art. 166. Los Secretarios firmarán con el Alcalde los acuerdos y decretos de éste o del Ayuntamiento y las certificaciones que se libren de las actas, autorizándolos con el sello de la Corporación, cuya guarda le estará encomendada, cuidando además de que se trasladen o notifiquen los acuerdos a quien corresponda.

Art. 167. Además tendrán los Secretarios de Ayuntamiento las siguientes obligaciones:

1. Llevar un registro diario, foliado y numerado, cuyas hojas rubricará el Alcalde, de todos los documentos que tengan ingreso y salida en la Secretaría, y otro registro historial con las mismas formalidades y por orden alfabético de los expedientes y asuntos en que intervengan.
2. Consignar en el registro diario, y por nota puesta al pie de todas las solicitudes que se dirijan al Ayuntamiento o al Alcalde, la fecha de la presentación y dar cuenta de ellas al Alcalde, consignando en el historial el acuerdo que se dicte en cada expediente.
3. Asistir sin voz ni voto a todas las sesiones del Ayuntamiento y de la Junta municipal para darles cuenta de la correspondencia y de los expedientes en la forma y en el orden que el Presidente le prevenga.
4. Redactar el acta de cada sesión del Ayuntamiento y de la Junta municipal, leerla al principio de la sesión o reunión siguiente, y aprobada que sea, hacerla transcribir fielmente en el libro destinado al efecto, cuidando de recoger las firmas y estampando la suya entera en el lugar correspondiente.
5. Anotar bajo su firma en cada expediente las resoluciones que se dicten.
6. Extender las minutas de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, de la Junta municipal y del Alcalde.
7. Certificar de todos los actos oficiales del Ayuntamiento y del Alcalde, donde no hubiera Secretario especial del Alcalde, y expedir las certificaciones a que hubiera lugar, las cuales no serán valederas sin el visto bueno del Alcalde.

8. Dirigir y vigilar los empleados de la Secretaría, de que es Jefe, imponiéndoles las correcciones a que se hagan acreedores, hasta la suspensión del sueldo por diez días, y proponer su separación cuando hubiesen cometido alguna falta que a su juicio merezca aquella pena.
9. Auxiliar a las Juntas periciales, sin retribución alguna en la confección de amirallamientos y repartos.
10. Residir en el pueblo cabeza del término municipal.
11. Cualquier otro encargo que las leyes les atribuyan o el Ayuntamiento o el Alcalde les confieran dentro de la esfera y objeto de su empleo.

Art. 168. Donde no hubiera archivero especial será cargo del Secretario custodiar y ordenar el Archivo municipal, formando inventario con su índice de todos los papeles y documentos y adicionándole cada año con un apéndice, que firmará con el visto bueno del Alcalde.

Art. 169. En los Ayuntamientos en que no hubiere contador, será cargo del Secretario auxiliar al regidor interventor para llevar los registros de entrada y salida de caudales, autorizar los libramientos y tomar razón de las cartas de pago.

Art. 170. Los Secretarios de Ayuntamiento lo serán de las juntas municipales y de los Alcaldes; pero en las capitales de provincia y en los pueblos de más de 25.000 habitantes, los Alcaldes tienen facultad para nombrar un Secretario especial, cuyo sueldo se determinará en el presupuesto, y habrá de ser inferior al del Secretario del Ayuntamiento.

Art. 171. Los Secretarios especiales del Alcalde, donde los hubiese, quedarán, en cuanto a responsabilidad, igualados a los de Ayuntamiento, salvo las diferencias consiguientes en la parte de atribuciones.

Art. 172. Los Secretarios de Ayuntamiento serán personalmente responsables por los perjuicios que puedan irrogarse, bien a la Administración, bien a los particulares o a las Corporaciones interesadas, cuando procedan de defecto legal, en la forma en que hayan sido hechas las notificaciones de los acuerdos o resoluciones.

Art. 173. El Gobierno, con audiencia del Consejo de Estado, dictará un Reglamento definitivo que no podrá ser revocado ni modificado sino por los mismos trámites, acerca del nombramiento y separación de los Secretarios de Ayuntamiento y contadores de la administración municipal.

L' article 199 regula la figura del dipositari:

Art. 199. Los Ayuntamientos nombran y separan libremente a los depositarios y agentes para la recaudación de todas las rentas y arbitrios del Municipio. A las mismas Corporaciones corresponde también señalar la retribución que aquellos empleados hayan de disfrutar y las fianzas que deban prestar.

Si en todo el pueblo no hubiere persona que quiera encargarse de la custodia de fondos, el cargo de depositario será declarado concejal y obligatorio; pero no llevará aneja la prestación de fianzas, y los gastos que originare serán de cuenta del Municipio.

El concepte d'interventor estava lligat al d'un regidor. L'art. 197 fa referència al tinent d'alcalde interventor, al qual se li associava un comptador en els municipis que n'hi hagués.

### **3.4. De l'Estatut Municipal de Calvo Sotelo a la Constitució de 1978**

#### **3.4.1 Els estatuts municipals i provincials de Calvo Sotelo**

L'Estatut Municipal de 1924 va posar ordre a una molt desordenada ordenació de l'administració local durant l'etapa de la restauració, en la que, a part de l'incompliment de la normativa local, no es va aconseguir afrontar una veritable reforma local. Prova d'això és la mateixa exposició de motius de l'Estatut:<sup>146</sup>

“Durante los cuarenta y siete años de vida que cuenta la ley de 2 de octubre de 1877, se ha intentado su reforma, siempre infructuosamente, veintidós veces.”

La gran obra de Calvo Sotelo com a Director General d'Administració Local va ser l'Estatut Municipal, publicat el 8 de març de 1924, així com l'Estatut Provincial de 1925. Aquests van ser desenvolupats per Reglaments de 23 d'agost de 1924 i 2 de novembre de 1925, respectivament. En l'Estatut Municipal s'afirma la plena personalitat de les entitats municipals, reconeixent la seva capacitat jurídica integral “en tots els ordres del dret i de la vida”. Els punts bàsics de l'Estatut Municipal es poden resumir de la següent manera:

- Desig de democratitzar la vida local: es redueix el vot als 23 anys; es fixa la representació proporcional als ajuntaments; s'atorga dret de vot a les dones emancipades i caps de família; es garanteix el vot secret i es regula el referèndum municipal. No obstant això, fruit del règim, aquestes previsions van ser inoperants. No hi va haver ni eleccions a alcalde, ni regidors ni diputats provincials. Tots van ser designats governativament.<sup>147</sup>
- Increment de les competències i obligacions dels municipis.
- La reforma de la hisenda municipal.
- Important reforma en matèria funcional, amb la creació dels cossos nacionals de secretaris i interventors.

Pel que fa a aquest últim punt, en el preàmbul de l'Estatut Municipal s'afirma:

“No podían quedar al margen de la reforma los Secretarios, Contadores y empleados municipales. El nuevo Estatuto es radical en esta materia: crea el Cuerpo de Secretarios y reglamenta el ingreso en él y en los restantes escalafones de los

<sup>146</sup> ORDUÑA REBOLLO, E, citat ut supra, p. 191.

<sup>147</sup> ORDUÑA REBOLLO, E, citat ut supra, p. 230.

funcionarios, dando primacía absoluta al régimen de oposición. Todas las restantes prescripciones se encaminan a la mayor estabilidad y capacitación de los servidores del Municipio. Ellos habrán de agradecerlo, porque así se les aleja del constante peligro que sobre sus cabezas cernía el vendaval político; pero no lo agradecerá menos el común interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal.”

Juan Ignacio Bermejo Gironés, que va ser secretari general de Barcelona, descriu el canvi que suposa el nou estatut pel que fa als funcionaris locals (i als secretaris) de forma força vehement i lírica:<sup>148</sup>

“En el clima agobiante y mefítico al principio descrito, donde en vez de desarrollarse periclitaba la Administración municipal bajo el influjo caciquil, los irredentos Secretarios municipales hallábanse a merced, como los Contadores y demás empleados, de las oscilaciones de los partidos turnantes, que, ateniéndose a módulos inicialmente arbitrados por Cánovas, subían al o bajaban del Poder, según fuera el acceso o la caída del Gobierno, con lo cual los cargos a que nos referíamos eran, puede decirse sin ambages, "de ocasión" y no "de continuidad”.

Las anhelantes aspiraciones a la estabilidad y a ejercer la función al margen de presiones insanas y desaforadas, concentrábanse en suplicantes peticiones de una reglamentación, con distintos pretextos aplazada, mientras la institución secretarial, de rancio abolengo y remotos precedentes generativos, proseguía abandonada a la suerte, o más bien a la desgracia, de aquellas anárquicas oligarquías que muchas veces tomaban a fortiori al Secretario como barrera o trampolín de sus intrigas y apetencias.

En tales circunstancias de abatimiento surgió, casi increíblemente, la mudanza auroral. "Como tras la noche sucede un claro y risueño amanecer, y después de la imponente tempestad aparece un cielo limpio y lleno de luz y belleza", así, dice con certera expresión Abella, vieron los Secretarios brillar, en el oscuro horizonte de su carrera, la inusitada promulgación del Estatuto Municipal, fruto de un régimen ajeno a los partidos, que pudo dar cima a tan magna obra gracias, precisamente, al previo eclipse de las banderías políticas.

El tránsito de la Ley del 77 al Estatuto del 24 significa, para los Secretarios, la sustitución de la confianza, única condición parcial para obtener el cargo y conservarlo, por la competencia objetivamente reconocida, que presupone aquélla, no de modo singular y aleatorio, sino como cualidad común a todos cuantos opten a la Secretaría, y comporta, sobre los conocimientos de la instrucción primaria (art. 123, Ley municipal), una sólida preparación para interpretar y aplicar el Derecho en relación con los acuerdos del Concejo y con las resoluciones de las Autoridades locales (arts. 227 y 232 del Estatuto).

El ejercicio de la Secretaría se convierte así de "colocación" en "profesión" organizada oficialmente, sujeta a pruebas de selección y con responsabilidad determinada, y asegura la estabilidad del Secretario mediante garantías, en el

---

<sup>148</sup> BERMEJO y GIRONÉS, J.I. *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975, p. 91.

nombramiento y frente a la separación, que, en efecto, lo resguardan, al menos hasta cierto punto, de los peligrosísimos ventarrones de la política, como quería el autor del Estatuto.

Velar por la máxima competencia del primer funcionario municipal, ya que ella es la máxima salvaguardia de los intereses confiados a los Ayuntamientos: tal es el deber del Poder público, del que arranca el Reglamento de Secretarios de 23 de agosto de 1924, que abre un ciclo de organización y perfeccionamiento desarrollando los preceptos pertinentes.

He aquí cómo la codificación estatutaria realizó la elevada empresa de transformar el Secretariado. La ilusionada tarea de don José Calvo Sotelo en este punto de su trascendental reforma constituye, a partir de la fundación del Cuerpo de Secretarios, el paso decisivo de la servidumbre en que éstos vivían aherrojados por el caciquismo alternante, al servicio decoroso que se enaltece, sin otras ligaduras que la Ley y el bien de la comunidad vecinal. El 8 de marzo de 1924, día en que se promulgó el Estatuto Municipal, no significa una fecha más en la historia del Régimen local español: marca el firme comienzo en el camino de redención de los Municipios, de los Secretarios y de los demás funcionarios que los administran. Por eso ha perdurado la obra y es imborrable el recuerdo de su autor.”

Els trets bàsics de l'Estatut Municipal pel que fa a funció pública local són:

- La creació dels Cossos Nacionals de Secretaris i Interventors.
- L'Estat intervenia de forma directa en la selecció d'aquests cossos, ja que la selecció i ingrés als mateixos anava a càrrec de l'Estat. El nomenament per una plaça concreta (a través d'un concurs de mèrits), la relació orgànica i la de serveis pertanyien a la corporació local.
- Es va generalitzar el sistema d'oposició per a l'accés als cossos nacionals, així com a les places més qualificades dels funcionaris de la pròpia corporació.
- Es va professionalitzar la carrera d'aquests tres cossos nacionals, delimitant-ne competències i establint-ne garanties contra les destitucions arbitràries. Es va procedir a una àmplia regulació del seu estatut personal: excedències, permisos, responsabilitat, etc.
- Es va classificar el funcionariat local, distingint entre els cossos nacionals, els administratius (que exercien bàsicament funcions burocràtiques) i els que desenvolupaven una activitat objecte de la seva titulació (advocats, arquitectes, metges, etc.).

L'art. 226, que fixava l'obligació d'haver-hi un secretari en tots els municipis, els hi atorgava una doble funció. Per una banda, com a part de la Corporació municipal i, per l'altra, com a cap dels serveis administratius dels ajuntaments.

Com a membre de la Corporació, l'art, 227 preveia les següents atribucions:

- Assistir sense vot a les sessions de la Corporació municipal en ple i de la Comissió permanent; donar compte de la correspondència i dels expedients; aixecar acta de les sessions (i llegir-la de forma prèvia a la seva aprovació), signar-les i portar-les en llibres separats que havia de custodiar.

- L'advertiment d'il·legalitat al que més endavant em referiré. Si no la fes, n'assumia la responsabilitat.
- Certificar actes i acords.
- Executar els acords municipals i gestionar tots els assumptes de l'ajuntament, tant els administratius, com els governatius, judicials o de qualsevol ordre en qüestions de tràmit i règim interior de la Corporació (si així ho disposava l'alcalde).
- Redactar i publicar els extractes quadrimestrals dels acords del ple, i mensuals de la comissió permanent.

L'art. 228 regulava les seves atribucions com a cap dels serveis administratius:

- Dirigir i vigilar els treballadors de les oficines municipals. Proposava les sancions d'acord amb els reglaments de la Corporació.
- Preparar els expedients a resoldre per l'ajuntament, la comissió i l'alcalde. Havia de firmar les resolucions i acords.
- Expedir (gratuïtament i a l'acte) rebut de les sol·licituds, reclamacions i recursos presentats a les oficines, descrivint els documents que els acompanyaven.
- Fer el pressupost municipal (en el cas que l'ajuntament no tingués interventor).
- Custodiar i ordenar l'arxiu municipal (en el cas que no hi hagués Arxiver).
- Vetllar pel compliment de les obligacions dels ajuntaments en matèria reemplaçaments i reclutaments; eleccions; aprofitaments forestals; ordenació de monts; estadística; contribucions de l'Estat; obres públiques; capitulacions matrimonials; instrucció pública; atencions de justícia i la resta prevista a les lleis.

En el cas d'absència temporal de secretari o interventor es fixava (art. 237) que podia ésser substituït per un funcionari municipal tot i que no fos del cos. Aquesta substitució va comportar, després, conseqüències no previstes en ordre a actuacions fraudulentament d'alguns ajuntaments per a impedir la correcta cobertura de llocs de treball (algunes conseqüències encara són visibles avui dia), de forma ja prevista per CARRASCO BELINCHON:<sup>149</sup>

“En cambio, hay que destacar, por la repercusión negativa que ha tenido posteriormente, la regulación del supuesto de la ausencia temporal del Secretario o del Interventor por desempeño de comisiones oficiales y por licencias. Se dispone a este respecto que en tal caso no sería necesario el nombramiento de un funcionario del respectivo Cuerpo, sino que podría ser sustituido por un empleado municipal, con lo cual se devaluó el desempeño de la función secretarial y de la función interventora. En efecto, no resulta fácil para los miembros de la Corporación y para su personal el admitir que una función que legalmente puede ser asumida con carácter temporal por cualquier funcionario tenga que reservarse permanentemente y en exclusiva a los pertenecientes a los Cuerpos nacionales. En consecuencia, este precepto, bien intencionado en su origen, hay que reconocer que ha irrogado después un indudable perjuicio al prestigio de los Cuerpos nacionales, al poner sus funciones al alcance de todos los funcionarios locales.”

---

<sup>149</sup> *El Estatuto Municipal y la función pública municipal. Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975, p. 467.

Tot i això, més important que la creació dels cossos nacionals de secretaris i interventors, el que es pot interpretar com a essencial, és el fet de sotmetre una normativa general a aquests funcionaris, regulant els seus aspectes principals.<sup>150</sup>

“Esta reglamentación global, que aparece por primera vez, es la que permite considerar que son los textos mencionados los que alumbran y delimitan inicialmente la Función pública municipal. Hasta ellos existían funcionarios municipales; a partir de ellos existe, además, la Función pública municipal, que con el tiempo, al consolidarse y perfeccionarse, va progresivamente avanzando, hasta llegar a nuestros días.”

Pel que fa a les incompatibilitats del càrrec, l'art. 230 de l'Estatut i 34 del Reglament preveien que no podien ser secretaris:

- Els regidors i familiars, fins al quart grau de consanguinitat o segon d'afinitat, de l'alcalde i regidors, excepte per aquests últims que es tracti de municipis de menys de 2000 habitants o que el secretari desenvolupi el càrrec abans de l'elecció dels seus familiars. En cap cas no hi podia haver parentiu entre alcalde o tinent i secretari. Així es posa fi a una situació que havia proliferat durant el segle XIX, com era el parentiu directe entre secretaris i càrrecs polítics (alcalde o regidor).
- Notaris o actuaris judicials en exercici i els que desenvolupaven càrrecs a la justícia municipal.
- Els treballadors de l'Estat, la regió, la província i el municipi, en el cas que no renunciessin al càrrec.
- Els contractistes o concessionaris d'obres, serveis i subministraments de l'ajuntament, de les juntes veïnals, parroquials i de mancomunitat, de la regió, la província o l'estat dins el terme municipal.
- Els que tinguin confrontació administrativa o judicial amb l'ajuntament o qualsevol dels seus organismes o establiments dependents.
- Els deutors de fons municipals (o responsables subsidiaris).
- Els condemnats o processats per falsedat o infidelitat en la custòdia de documents o per delictes electorals.
- Incompatibilitat amb tota retribució, gratificació, comissió o encàrrec d'alguna empresa que tingui relació contractual amb l'ajuntament.
- Incompatibilitat amb l'exercici d'advocat en assumptes relacionats amb l'administració de l'Estat, provincial o municipal, si és en contra dels interessos de l'ajuntament on s'exerceix.

L'Estatut va preveure la classificació de les secretaries:

- De primera, les de poblacions de més de 4000 habitants o caps de partit.
- De segona, la resta.

Per a l'ingrés al Cos s'havia de superar unes oposicions amb un programa mínim. Per a la primera categoria s'exigia el títol de llicenciat en Dret. Per a la segona, no s'exigia cap requisit de titulació. Les oposicions les convocava la Direcció General i el Ministeri de Governació expedia els títols d'aptitud.

---

<sup>150</sup> CARRASCO BELINCHON, J. Citat ud supra. P. 461.

D'acord amb l'article 20 de Reglament, formaven part del Cos de Secretaris els que ho eren en propietat el dia 8 de març de 1924; els que hi ingressessin d'acord amb l'Estatut i el Reglament; els que cessessin del càrrec per malaltia o a petició pròpia; els que durant dos anys haguessin exercit en propietat places de secretari d'ajuntament i els oficials majors, caps de secció o funcionaris que desenvolupin el càrrec immediatament inferior al de secretari i exerceixin el comandament del servei o dependència. En aquest supòsit, si el municipi tenia més de 30.000 habitants, el càrrec s'havia d'exercir en propietat el 8 de març de 1924, amb un antiguitat de 10 anys (i sense nota desfavorable) i tenir el títol d'advocat si havia de passar a la primera categoria.

El nomenament es feia pel ple en sessió extraordinària, prèvia convocatòria de concurs, i havia de recaure forçosament en una persona que formés part del Cos de Secretaris d'Ajuntament, i de la categoria corresponent.

La destitució del secretari només ho podia ser per causa greu, mitjançant la instrucció d'un expedient amb audiència al secretari, i acordada pel Ple, en sessió extraordinària a la que havien d'assistir, almenys, les tres quartes parts dels regidors, requerint-se el vot favorable de dos terços dels mateixos.<sup>151</sup>

L'Estatut, com ja he comentat, també va regular l'advertència d'il·legalitat, i a més declarava inexecutables les sancions que s'acordessin per la Comissió Permanent contra el secretari en els tres mesos següents a què la formulés, i mentre no les confirmés el Ple per la majoria qualificada de les dues terceres parts del nombre legal de regidors.

Pel que fa a la implantació de l'advertiment d'il·legalitat, és curiosa la descripció que en fa Josep Maria Pi i Suñer quan es plantejava la seva incorporació:<sup>152</sup>

“El señor Calvo Sotelo escuchaba con la mayor atención las objeciones que se hacían al texto del Proyecto, y muchas veces, antes de dar opinión personal, quería darse cuenta del punto de vista de los elementos de la Comisión. Esto me sucedió a mí cuando hice notar el peligro que para los Secretarios tendría el segundo extremo del artículo 227, con arreglo al cual era atribución secretarial advertir a la Corporación municipal, a la Comisión Permanente y al Alcalde la ilegalidad, si la hubiere, de cualquier acuerdo que pretendieran adoptar, consignando en acta la advertencia, a fin de eximirse de responsabilidad que en otro caso habría de alcanzarle, sin perjuicio de la que tuvieran los Interventores.

Yo hacía notar que ello pondría en oposición a la Corporación y al Secretario, que era un dependiente de la misma, sobre todo en grandes Ayuntamientos, en los que la política llenaba con frecuencia la Tribuna del público. Levantarse para poner un obstáculo a lo que la Corporación iba a hacer, había de crear grandes dificultades para el Secretario, cuya intervención podía acarrear un estado grande de lucha, de cuyo desenvolvimiento habría de salir mal parado el funcionario.

---

<sup>151</sup> BULLON RAMÍREZ, A. Citat ud supra, p. 235.

<sup>152</sup> PI I SUÑER, J.M. *La preparación del Estatuto Municipal. Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975. P. 101.



Yo creo que tenía razón, pues a muchos Secretarios les ha costado el cargo poner trabas a los deseos de la Corporación. Puedo asegurar, por lo que hace a Barcelona, de cuyo Ayuntamiento yo fui Secretario general, que se me hizo muy difícil mi función en las sesiones públicas, pues el Jefe de la Lliga Regionalista, que estaba en minoría, me interpelaba con gran frecuencia para que yo declarara la ilegalidad de un acuerdo que la mayoría iba a tomar.

El señor Calvo Sotelo escuchó con atención mi alegato y dio la palabra al Secretario general de Madrid, señor Ruano. Este estaba acostumbrado a mandar en la Corporación. Cargado de un gran prestigio, con una historia brillante, su situación en el Ayuntamiento era muy firme. Llegaba en un coche tirado por dos magníficos caballos blancos. Si todos los Secretarios se hubieran beneficiado de esta tracción, cargada de majestad, es evidente que su situación personal se hubiere robustecido, pero a lo que más podía aspirar el Secretario era a obtener un pase de las Compañías de transporte.

El señor Ruano opinó que el Secretario tenía suficiente personalidad para oponer una traba al deseo de la Corporación cuando ésta iba a tomar un acuerdo ilegal. Al oír este punto de vista, don José Calvo Sotelo se dirigió hacia mí y me dijo:

-Señor Pi Suñer, no puede ser usted más papista que el Papa, y no hay duda de que, dentro del Secretariado, el del Ayuntamiento de Madrid es el Papa.

Enmudecí y se aprobó el extremo segundo del artículo 227, pero sigo creyendo que yo tenía razón. O el Secretario ha faltado a su deber al no advertir la ilegalidad de un acuerdo que iba a tomarse, o, si vino la advertencia, las consecuencias fueron muy nocivas para el funcionario en muchos casos.”

L'Estatut també va atribuir al secretari el caràcter de membre de la corporació.

Fruit d'aquesta normativa, per Reial Decret de 6 de setembre de 1925, es van constituir els Col·legis Oficials de Secretaris Locals, ampliat posteriorment als Interventors per Reial Ordre de 17 de desembre del mateix any.

El Reial Decret de 6 de setembre de 1925 regulava la constitució d'un col·legi oficial de secretaris a totes les províncies, excepte Navarra, al qual havien de pertànyer, obligatòriament, tots els secretaris de diputacions provincials, mancomunitats i ajuntaments de la província. Els col·legis tenien el caràcter de corporacions públiques adscrites al Ministeri de la Governació. Entre les seves funcions hi havia:

- Assessorar a les autoritats centrals i provincials de qualsevol qüestió relacionada amb els secretaris i les corporacions locals.
- Defensar els interessos morals i materials dels secretaris municipals i provincials.
- Mantenir l'harmonia i companyonia entre els col·legiats, vetllant per la seva correcta actuació.
- Estimular la competència dels col·legiats, organitzant obres culturals, organitzar institucions de caràcter mutualista, benèfic i social.

La incorporació posterior dels interventors va comportar la creació a cada col·legi d'una Secció d'Interventors de Fons.

El Reglament dels Col·legis es va promulgar per Reial Decret de 14 de desembre de 1929. Aquest va instituir, a més dels Col·legis provincials, un Col·legi Central de Secretariat.

Els principis dels estatuts de Calvo Sotelo es van mostrar sòlids, resistint la 2a República. També van ser pràcticament vigents a Catalunya fins l'any 1939, tot i que la Generalitat tenia competència exclusiva en administració local. Aquests fets demostren la perfecció tècnica i correcta solució a la problemàtica local dels esmentats estatuts.<sup>153</sup>

Pel que fa als interventors municipals, estaven regulats als articles 240 i següents de la llei de 1924. Les seves funcions es descriuen a l'art. 243. En l'Estatut Municipal apareix per primera vegada el concepte "interventors", abans anomenats "comptadors". Aquest canvi de denominació, així com la definició de les seves funcions, amb un règim similar als dels secretaris, va suposar una empena important per a aquests funcionaris, dotant-los d'un merescut prestigi professional:<sup>154</sup>

### "3. Referentes (consecuencias)al Interventor

Se pueden citar, igualmente, como primordiales:

1. El cambio de denominación no implicó sólo la sustitución de un nombre por otro; fue, ya de entrada, darle el espaldarazo como funcionario técnico, que pronto adquiriría un gran prestigio.
2. Las funciones atribuidas, si bien no se presentaron conjuntadas, no obstante, le proporcionaron una base de actuación que inmediatamente adquirió sustantividad propia y diferenciada con respecto a las restantes actividades corporativas.
3. Su regulación, igualmente, aunque en forma más incipiente, fue la base para su consagración posterior como funcionario directivo.
4. Por último, la regulación de su régimen le infundió también un espíritu parejo al del Secretario. Espíritu que ha sido la coraza que le ha protegido ante adversidades, ante dificultades y ante presiones; y el arma que le ha permitido vencer en las contiendas en las que se ha visto envuelto constantemente en su ejercicio profesional.

En definitiva, el Interventor, transformado y remodelado por el Estatuto, ha llegado a lo que es hoy, merced a las posibilidades que éste le brindó y que él ha sabido jugar al máximo, por cuanto el marco que aquél le ofreció ha sido llenado por su actuación continuada, eficiente y persistente."

D'acord amb l'Article 240, hi havia d'haver un interventor en els municipis amb un pressupost de despeses superior a 100.000 ptes. Es crea el Cos d'Interventors, al que s'hi

<sup>153</sup> JOSEP CARRIÓN I GUALDA, Cit. ud supra.

<sup>154</sup> CARRASCO BELINCHON, J, citat ud supra, p. 477.

accedia per oposició. Les vacants es cobrien mitjançant concurs entre els membres del Cos. Les seves funcions estaven descrites a l'art. 243:

- Portar els llibres de comptabilitat municipal.
- Dirigir la oficina de la intervenció municipal.
- Estendre els càrrecs dels ingressos a caixa, redactar els lliuraments dels pagaments i previ examen dels justificants.
- Preparar els pressupostos, conservar i aprovar els ordinaris i extraordinaris, formar els comptes de pressupost i propietats, comptes, balanços i liquidacions.
- Examinar i autoritzar les nòmines, informar els expedients de fiances i reintegraments i evacuar qualsevol servei que se li ordeni en relació a la comptabilitat municipal.
- Havia de conservar les tres claus de l'arca de cabals, assistir als arquejos, passar nota diària de la situació dels fons municipals, retre compte de la consignació de material i prendre raó dels ingressos.
- Redactar una memòria anual sobre l'estat econòmic del Municipi.

L'art. 244 de l'Estatut Municipal és interessant, ja que incorpora el que avui s'anomenaria informe de fiscalització desfavorable:

Los Interventores de fondo municipales deberán, bajo su más estrecha responsabilidad:

- A) Negarse al pago de gastos que no tengan consignación en el presupuesto, o que, por cualquier motivo, contravengan alguna disposición legal vigente.
- B) Oponerse a que los fondos y valores municipales estén depositados en poder de particulares, agentes o representantes, y no en las arcas del Ayuntamiento, salvo lo dispuesto en el artículo 565.
- C) Dar cuenta oficial al Ayuntamiento de todo retraso que observen en los ingresos municipales, exigiendo que así conste en el libro de actas.
- D) Formular oposición formal a que en los pago sean infringidas las prioridades que deriven de los títulos legítimos preferentes o de carácter inexcusable de algunas obligaciones.

El Interventor que en todos los casos indicados formule notoriamente su advertencia u oposición, quedará exento de toda responsabilidad, y ésta será imputable al Alcalde o a la Corporación que, desatendiendo la advertencia, haya consumado la ilegalidad.

Los interventores tendrán voz en las sesiones municipales, para cumplir las obligaciones que les impone este artículo e informar a los Concejales cuando soliciten su parecer.

Aquesta potestat reforça la funció dels interventors i la seva responsabilitat, amb una regulació que, adequada a l'actualitat, encara es manté avui dia.

D'acord amb l'article 66 del Reglament, les condicions, per a poder presentar-se a les proves d'aptitud per a l'ingrés al Cos d'Interventors, eren:

- Ser home, espanyol i major de 23 anys.
- Haver observat bona conducta, segons informe de l'alcalde del poble de la seva residència.
- No tenir antecedents penals.
- Estar en possessió del títol de Professor Mercantil, de llicenciat en Dret (si s'havia prestat servei durant dos anys amb categoria i sou d'oficial en dependència de comptabilitat de l'Estat, provincial o municipal), o pertànyer al Cos pericial de Comptabilitat de l'Estat.

Les seves causes d'incompatibilitat eren les mateixes que pels secretaris.

L'art. 80 fixava la següent classificació d'Intervencions de fons:

- Especials: Madrid i Barcelona.
- Primera classe: ajuntaments amb pressupostos de despeses superiors a 1.500.000 pessetes.
- Segona classe: Ajuntaments amb pressupostos de despeses superiors a 1.000.000 pessetes, i els de poblacions de més de 60.000 habitants si el seu pressupost era superior a 750.000 pessetes.
- Tercera classe:
  - o Ajuntaments capital de província i de més de 60.000 habitants.
  - o Ajuntaments amb pressupost de despesa superior a 500.000 pessetes.
  - o Ajuntaments amb una capitalitat de més de 30.000 habitants si el seu pressupost excedeix a 350.000 pessetes.
- Quarta classe: ajuntaments amb pressupostos de despeses superiors a 250.000 pessetes.
- Cinquena classe: la resta.

Les atribucions dels Interventors es van regular de nou al Reial Decret de 23 d'agost de 1924, el qual aprovava el Reglament de l'Hisenda Municipal (articles 89 i següents).

Com a nota anecdòtica, el legislador continuava pensant que la funció de Secretaria era de major responsabilitat que la d'intervenció, potser fruit, fins i tot, de la seva història. Prova d'això ho és, per exemple, que en el Reglament de Secretaris d'Ajuntament, Interventors de Fons i Empleats Municipals de 13 d'agost de 1924, en els articles 37 i 82, es regulen els sous dels secretaris i dels interventors, respectivament. Els secretaris de Madrid i Barcelona tenen un sou no inferior a 15.000 pessetes. En canvi, els Interventors ho és a 11.000 ptes.

Cap referència es fa a un Cos de Dipositaris amb funcions limitades. Se'n fa referència a l'art. 566, en la regulació de la distribució, dipòsit de fons i intervenció. Segons aquest article, la dipositaria pot estar a càrrec d'un regidor, o delegar-se en un caixer, que havia de prestar fiança. Els pagaments s'havien d'ordenar per l'alcalde previ visat de l'interventor. Pel que fa als ingressos, el Dipositari havia d'expedir un rebut per duplicat. Una còpia se la quedava intervenció.

Finalment, per Reial Decret de 10 de juny de 1930, es va aprovar el Reglament del Cos de Dipositaris d'Administració Local, que va suposar, doncs, la seva creació després de molts anys d'oblit i de reivindicacions en aquest sentit.

Pel que fa als secretaris i interventors de fons provincials, es van regular al Reglament de Funcionaris i Subalterns Provincials, aprovats per Reial Decret de 2 de novembre de 1925, sense variacions substancials pel que fa als municipals. L'art. 19 del Reglament de Funcionaris i subalterns provincials, aprovat per Reial Decret de la Presidència del Directori Militar de 2 de novembre de 1925, preveu que els secretaris de les Diputacions s'assimilen als dels ajuntaments de primera categoria. D'acord amb l'art. 14 de l'Estatut provincial i 20 del Reglament de funcionaris i subalterns provincials, la Corporació senyalava els mèrits per a determinar la preferència dels aspirants. S'havien de considerar com a tals tenir el títol de Doctor en dret, haver guanyat oposicions en qualsevol de les carreres que exigeixin la condició de lletrat, així com l'antiguitat sense nota desfavorable. Els articles 47 a 49 del Reglament de Funcionaris i Subalterns Provincials regulen la figura del Dipositari provincial. El nomenava el Ple prèvia tramitació de concurs. Les condicions dels aspirants eren:

- Ser espanyols
- Major de vint-i-cinc anys
- De bona conducta
- Sense antecedents penals
- Havien de constituir una fiança, mai inferior al 2,5 % del pressupost municipal

Curiosament, l'Estatut de Calvo Sotelo incorpora el sistema de Carta Municipal, per tal de donar sortida a la varietat municipal, sistema que també va respectar la Segona República. No obstant això, no se'n va arribar a aprovar cap. En va tramitar una l'Ajuntament de Cadis, l'any 1930, que no es va aprovar. Aquesta carta preveia el sistema de gerència municipal.<sup>155</sup> És el propi Estatut qui el preveu, com avançant-se en el temps en les discussions i teories actuals sobre les funcions directives. En aquest sentit, l'exposició de motius especificava:

“Como especialidad novísima del sistema de Carta, admitimos expresamente la implantación de las formas de gobierno por Comisión y gobierno por Gerente, que tan espléndido fruto han rendido en otros países. Ellas representan el máximo avance en la ardua empresa de cohesionar la democracia con la eficacia, y parten de la base de que cualquier Municipio constituye un negocio, el mejor negocio para el pueblo si recibe buena administración, por lo que su gestión no debe diferir de la que mercantilmente tengan los negocios privados. El incremento de poderes otorgados a la Comisión o al Gerente se compensa por un paralelo acrecimiento en los derechos del vecindario, y de esta suerte vienen a fundirse en una misma fórmula el máximo criterio de autoridad y el grado supremo de democracia.”

El règim de carta podia aplicar-se en municipis de més de 50.000 habitants o amb un pressupost superior a 50 pessetes anuals per habitant. Tot i això, requeria que ho

---

<sup>155</sup> ORTIZ DÍAZ, J. *La variedad local, el régimen de carta y las formas gerenciales de gobierno en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo. Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975. P. 314.

sol·licitessin 1/20 part dels electors, i s'aprovés per referèndum. El gerent (alcalde-gerent) era nomenat lliurement per l'ajuntament.

La importància que es pretenia donar als cossos nacionals també va comportar alguna distinció honorífica per a reforçar el seu prestigi. Per aquest motiu, per Decret de 8 de gener de 1929, es va crear una medalla destinada al Cos del Secretariat de l'Administració local, «a fin de que pueda ser ostentada en los actos oficiales por todos los Secretarios de Ayuntamientos y Diputaciones y Cabildos que ocupen plaza en propiedad, tanto de la primera como de la segunda categoría, o figuren como activos en los escalafones del Cuerpo». A l'art. 2 es deia que:<sup>156</sup>

“La medalla que se crea será de plata en un solo tono y cincelada. Tendrá en la parte superior la corona real, y en la parte inferior estará formada por la medalla propiamente dicha, cuyo anverso representará el escudo de España con las inscripciones de Alfonso XIII, fundador, 1924». En el reverso se representará el emblema del Cuerpo de Secretarios municipales, consistente en una hoja a manera de pergamino; en el centro, terciada la pluma de ave, orlado por corona de cobre y laurel, circundará el emblema la inscripción «Cuerpo Nacional de Secretarios de la Administración Local. Fe administrativa». Las dimensiones de la medalla, comprendida la corona, será de siete centímetros de alto por cuatro y medio de ancho, y penderá de un cordón de seda de los colores nacionales con pequeño pasador, también de plata, en forma de escudo y con la inscripción «Alfonso XIII».”

### **3.4.2. L'alternativa catalana: l'Escola d'Administració Pública de Catalunya**

A Catalunya es va donar un procés curiós per a suplir les mancances de la funció pública local, i més en concret, dels secretaris municipals amb la creació de l'única Escola d'Administració Pública de tot l'Estat Espanyol. Els seus resultats van ser brillants, i més tenint en compte el poc temps durant el qual va poder dedicar-se a formar funcionaris locals.

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya va ser creada l'any 1914 per la Diputació de Barcelona. Posteriorment, amb el traspàs de les institucions de cultura de les Diputacions a la Mancomunitat, va passar a dependre d'aquesta. La seva voluntat era la de formar i perfeccionar el funcionari local, així com desenvolupar les ciències jurídic-administratives per a convertir-se, també, en un centre d'investigació científica en matèries administratives, referides especialment al règim local.<sup>157</sup>

La intenció dels creadors de l'Escola era la de crear una alternativa al sistema que s'estava perfilant a l'Estat de selecció de funcionaris locals, basada en l'establiment d'uns estudis

---

<sup>156</sup> Extret de SIMON TOBALINA J.L., citat ud supra, p. 466. Sobre el paper de la Mancomunitat en la modernització del país, vid. GIFREU FONT, J. “Las mancomunidades provinciales en el marco de la reforma de la Administración local de principios del siglo XX. El “eslabón perdido” en el proceso de descentralización del Estado”, Revista catalana de dret públic, N.º. 51, 2015, pàgs. 34-53.

<sup>157</sup> Josep Carrión i Gualda, Cit. ud supra.

professionals. Es tenia el convenciment que la capacitació dels funcionaris seria un remei adequat al caciquisme i politiqueria locals.

En aquest sentit, a la Memòria d'actuació i organització de l'Escola d'Administració Pública Local de l'any 1915, s'hi pot llegir:<sup>158</sup>

“ En memòries anteriors es feien tristes reflexions respecte al concepte que es té per molts del Secretari, en suposar-lo un veritable pària de l'administració, que ha de servir per a tot.

Mirant només la lletra de la llei, que sols exigeix llegir i escriure, qualsevol intrigant, no veient o no volent veure que ses forces intel·lectuals no responen al pes de les responsabilitats que el càrrec reporta, es creu prou i massa per arrabassar son lloc a un home que ha posat cabells blancs en l'estudi i que s'ha endurit en els treballs de les secretaries.

I per més que el Secretari sigui la roda única de l'Administració municipal, i per més que tota capacitat i tota il·lustració sigui poca per al recte serviment d'una secretaria, en la qual la Llei Municipal no marca de manera explícita cap limitació, aquell desig descabellat troba camp propici, arrela fortament i, ajudant-hi la política de campanar, el funcionari apte i conscient es queda al carrer.

Quina independència pot tenir un funcionari en aquestes condicions? Quina autodefinició se li pot demanar?.

En realitat, no és estrany que es procuri enfortir més en els treballs de la baixa política que no en l'estudi i en el conreu de sa especialitat.

I qui en paga les conseqüències és la vida local i la gestió dels municipis.

La cosa més trista en tot això és que, malgrat tot, la limitació existeix, però és una limitació moral, car la pròpia consciència ha d'ésser prou per a privar que es nomenin persones no capaces (hi ho seran les que sols sàpiguen llegir i escriure) i per a impedir que ningú s'encarregui dels treballs per damunt les pròpies forces, i més quan la recta execució d'aquests treballs depèn l'esdevenidor i la prosperitat d'un Municipi.

Però com que aquesta limitació no es veu o no es vol veure, convé fer-la ressaltar fins que la vegin els orbs, fer-la relluir amb tanta intensitat que, cegant les males passions, faci callar per sempre més la veu i els folls desigs de la presumptuosa ignorància.

I la manera d'aconseguir això és una: el títol professional.

La possessió d'un títol, amb totes les garanties científiques, serà la millor força contra aquestes misèries.

---

<sup>158</sup> Memòria de l'actuació i organització de l'Escola d'Administració Pública Local, Setembre 1915, p. 8-9.

I si el títol existeix, vingui o no vingui la llei, vingui o no vingui el reglament, amb la garantia moral que li donen les altres personalitats que patrocinen l'Escola, tindrà prou força per a imposar-se en la majoria dels cassos.

Així, el secretari, amb son propi treball, dignificarà sa classe i la vida local trobarà en sos coneixements i capacitat el remei que necessita.

No hi pot haver objectiu més noble ni remei més digne: en lloc d'esperar-ho tot de l'Estat fer-ho el mateix funcionari.

En definitiva, el que sembla més convenient és la creació d'un veritable títol professional, vera garantia d'idoneïtat. I això ja és un fet.”

En resum, l'opció de la Diputació de Barcelona davant les mancances dels municipis i del seu personal és l'habilitació a través d'una titulació, i no només d'una oposició (en aquest sentit, la titulació podia complementar el sistema d'oposició).

Evidentment, l'Escola no tenia la força ni l'habilitació legal per a l'expedició d'aquests títols, i per tant, es va limitar a la formació de futurs funcionaris (bàsicament secretaris) dels ajuntaments catalans, així com al perfeccionament dels que ja prestaven els seus serveis en corporacions locals.

Durant els 10 anys d'existència de l'Escola (el març de 1924 va ser suprimida), es van poder organitzar 10 cursos, amb un total de 311 alumnes matriculats (suma de les matrícules de cada curs durant els 10 anys).<sup>159</sup>

A part de les tasques de formació, també es va realitzar una intensa activitat exterior amb assistències a assemblees d'ajuntaments, alcaldes i secretaris. A més a més, es va organitzar cursets d'estiu, cursos d'extensió universitària, conferències per a secretaris i funcionaris locals, a més d'una extensa tasca investigadora, amb edició de llibres i realització d'estudis i enquestes. També s'organitzaven les Setmanes Municipals, encaminades a estudiar els problemes del municipalisme, cursos de perfeccionament de funcionaris locals i estendre els ideals de l'Escola.

El 6 de març de 1924, poc després del cop d'estat de Primo de Rivera, es va suprimir l'Escola. No obstant això, la seva tasca va deixar un magnífic record, tant a Catalunya com a la resta de l'Estat espanyol. Autors com Jordana de Pozas en van destacar la seva importància, fent-ne un balanç positiu.

### **3.4.3. La Segona República**

Amb l'adveniment de la Segona República no s'incorporen grans canvis al règim local espanyol. Fins l'any 1935, no s'aprova una nova Llei municipal, que no és excessivament innovadora en relació a l'Estatut Municipal.

---

<sup>159</sup> Josep Carrión i Gualda, Cit. Ud supra.



Una de les novetats de la Llei va ser la creació d'una Escola de Funcionaris de l'Administració Local, recollint així el relleu de l'Escola catalana.

La Llei va dividir el cos de secretaris en tres categories:

- Primera, per ajuntaments capital de província i de més de 8.000 habitants.
- Segona, per poblacions de 2.000 a 8.000 habitants.
- Tercera, per secretaries de poblacions d'entre 500 i 2.000 habitants.

També es creava una classe especial de secretaris per a municipis de menys de 500 habitants, que no figurarien a l'escalafó general, i que es consideraven com a secretaris habilitats. Es podien nomenar lliurement pels ajuntaments, però havien de tenir el títol obtingut davant un tribunal competent.

Pel que fa als interventors, es preveia la necessitat en aquells ajuntaments en els quals els pressupostos anuals computats per la mitjana de l'últim quinquenni no baixessin de 300.000 pessetes. Els de més de 200.000 pessetes l'havien de tenir; però, podia ser mancomunat.

Es creaven cinc categories d'intervencions, més una d'especial:

- Categoria especial: Ajuntament de Madrid.
- Primera categoria: ajuntaments de més de 3.000.000 de pessetes de pressupost.
- Segona categoria: ajuntaments d'1.500.000 a 3.000.000 de pessetes o de població superior a 60.000 habitants, si el seu pressupost superava 1.000.000 de pessetes.
- Tercera categoria: ajuntaments de pressupost comprès entre 750.000 pessetes i 1.000.000 de pessetes.
- Quarta categoria: municipis de més de 300.000 pessetes.
- Cinquena categoria: Els de pressupost que no excedeixi de 300.000 pessetes.

La llei creava el Cos de dipositaris de fons municipals, en el que havien de pertànyer els dipositaris. Havien de tenir dipositari del cos els municipis de pressupost superior a 400.000 pessetes d'acord amb la mitjana de l'últim quinquenni.

El Cos de dipositaris tenia una regulació similar a la d'interventors, de manera que de forma expressa havien d'optar per a pertànyer o al Cos d'interventors o al de dipositaris.

A Catalunya, el 14 de juliol de 1930, es torna a crear l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, que depenia de la Diputació de Barcelona, passant, l'abril de 1931, a la Generalitat de Catalunya. De fet, l'Escola no va experimentar cap canvi significatiu en relació a la de la Mancomunitat. No obstant això, ja no només formava funcionaris locals, sinó també els propis de la Generalitat.

Per Decret de 17 de febrer de 1934, es crea el títol d'Interventor Municipal, expedit per l'Escola, que habilitava pel seu exercici.

Tenint en compte que d'acord amb l'art. 16 de la Constitució Republicana i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la Generalitat tenia competència exclusiva en matèria de règim

local, a continuació, s'analitza quina regulació se'n va fer pel que fa a la funció pública local, i més en concret, a secretaris, interventors i dipositaris.

Malgrat la competència exclusiva, i d'acord amb les Disposicions Transitòries de l'Estatut, fins que la Generalitat no legislés en matèria de funció pública local, estava obligada a complir la legislació estatal. Això suposava que la Generalitat havia d'aplicar l'Estatut Municipal de Calvo Sotelo (que pel que fa a la funció pública local estava en vigor). Per aquest motiu, i de forma transitòria, la Direcció General d'Administració Local va realitzar les següents funcions:<sup>160</sup>

- Recordar als ajuntaments que els anuncis per a la provisió de secretaries es fessin a través de la Direcció General, ja que en altre cas no produirien efectes.
- El nomenament de secretaries cobertes per concurs s'havien d'anunciar al BOGC.
- Els ajuntaments havien de facilitar informació periòdica a la Direcció General d'Administració Local dels funcionaris que exercien el càrrec de Secretari, per tal de tenir-ne una relació exacta.

Després de les eleccions municipals d'abril de 1931, es va produir un fenomen interessant pel que fa a les secretaries d'ajuntaments. Tant al Govern de la Generalitat com en la major part d'ajuntaments, que estaven en mans d'ERC i dels socialistes, hi havia un ambient contra els funcionaris locals a causa de la presumpció que havien estat addictes a la dictadura. Aquest fet va provocar la destitució de molts secretaris d'ajuntaments. La major part dels secretaris destituïts van ser substituïts per "clienteles d'ERC".<sup>161</sup> Evidentment, els secretaris van acudir als tribunals en defensa dels seus drets, i les sentències els van ser favorables, procedint-se al reintegrament al seu càrrec i condemnant-se a regidors i alcaldes. Aquests van pressionar la Generalitat per tal que resolgués la situació. I les solucions no es van fer esperar, mitjançant una sèrie de resolucions de dubtosa legalitat. Així, la Conselleria de Governació va convocar oposicions per a donar el títol d'aptitud per a cobrir secretaries d'Ajuntament (aquestes d'acord amb la normativa de 1924) i, per Decret de 6 de juliol de 1933 i posterior ordre de convocatòria, es van convocar oposicions per a l'ingrés a la segona categoria de secretaris d'ajuntament, amb l'objectiu de cobrir totes les places vacants. Aquesta era una oposició restringida a la que només podien participar els llicenciats en Administració Pública; o els que fossin secretaris accidentals en algun ajuntament de Catalunya o haguessin prestat servei amb caràcter accidental després del 14 d'abril de 1931 per un termini de 6 mesos. Aquestes places eren precisament ocupades per les persones nomenades pels nous governs municipals (fruit de les destitucions abans esmentades). El que es podria anomenar una clara actuació de clientelisme polític per a consolidar les secretaries dels ajuntaments a favor de les persones nomenades pels partits governants. Aquesta situació comportava un evident perill d'institucionalitzar la lliure destitució (i nomenament) de secretaris depenent de qui governés en cada període. Per aquest motiu, probablement, el mateix decret de convocatòria preveia l'excepcionalitat d'aquest sistema d'accés restringit, al qual no s'hi podria tronar a recórrer en un futur.

En el BOGC de 20 de juliol de 1934 es va publicar el Títol XV de la Llei Municipal, el qual fa referència als funcionaris municipals. Els seus principis fonamentals eren:

---

<sup>160</sup> Josep Carrión i Gualda, Cit. ud supra.

<sup>161</sup> Josep Carrión i Gualda, Cit. udsupra, p. 290.

- Reconeixement dels estudis de l'Escola d'Administració per a ingressar a la funció pública.
- Capacitació i competència del funcionariat.
- Autonomia municipal en el nomenament dels seus funcionaris mitjançant concurs, oposició o concurs-oposició.
- Majors garanties pel que fa a sancions, suspensió i separació del servei.

La llei no fa cap referència als Cossos de secretaris, interventors i dipositaris com a tal. No obstant això, classifica els secretaris en 3 categories. Referent als interventors, en una única categoria i no s'esmenten els dipositaris:

- Primera, per municipis amb població superior als 10.000 habitants.
- Segona, per municipis amb una població entre 2.000 i 10.000 habitants.
- Tercera, la resta.

Per a accedir a les places de secretaria de primera categoria, s'exigia el títol de l'Escola conjuntament amb el d'advocat, o bé ser advocat amb més de 10 anys d'exercici professional, o bé ser funcionari dels municipis en els que es produeix la vacant, si tenen el títol de l'Escola i 10 anys d'experiència professional en el mateix municipi amb càrrec immediat inferior al de secretari. Per a les secretaries de segona, només s'exigia el títol de l'Escola, i per a les de tercera, acreditar el títol de l'Escola. Per a ésser interventor era necessari tenir el títol de l'Escola.

La Llei exceptuava de l'obligació de tenir secretari els ajuntaments de pressupost inferior a cinc vegades el seu sou legal. En aquest supòsit, s'havien d'agrupar amb d'altres ajuntaments.

D'acord amb l'art. 217 el secretari el nomenava l'ajuntament mitjançant concurs o concurs oposició. L'acord s'havia d'adoptar per la majoria absoluta del nombre legal de Consellers de l'Ajuntament. El secretari només podia ser destituït per la Corporació per falta greu, prèvia tramitació de l'oportú expedient contradictori.

L'article Transitori Primer de la Llei, intentant tancar de forma definitiva la situació generada a partir del 1931 per tal de regularitzar totes les situacions possibles, preveu el dret d'exercir el càrrec per aquells que es trobessin en alguna de les següents situacions (amb un clar paper garant de la qualitat professional de l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat):

- Secretaris de primera categoria: els actuals secretaris que d'acord amb la normativa anterior tenien reconeguda la capacitat d'ocupar places de primera categoria.
- Secretaris de segona categoria:
  - o La resta de secretaris actuals reconeguts per la legislació precedent. Per a ocupar places en municipis de més de 4.000 habitants, havien d'exercir o d'haver exercit en propietat en municipis de població superior, o inferior si en aquest cas superaven un examen especial a l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat.
  - o Els actuals llicenciats de l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat.

- Funcionaris de categoria immediatament inferior al càrrec de secretari en poblacions de més de 10.000 habitants que portessin més de 10 anys en un mateix municipi.
- Funcionaris de municipis en els quals el càrrec de secretari estigués vacant si demostraven la seva competència a l'Escola d'Administració Pública.
- Secretaris de tercera categoria:
  - Els secretaris que tenien dret a ocupar les places d'aquesta categoria d'acord amb la normativa precedent.
  - Els oficials primers de secretaria dels municipis de més de 3.000 habitants que portessin més de 8 anys de servei i demostrassin la seva competència en un examen especial davant l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat.

Les proves davant l'Escola d'Administració Pública s'havien de fer en el termini de dos anys. Passats aquests, caducaven els drets concedits per la llei. O sigui, tots aquells que no tenien títol habilitant, havien de superar la prova o examen especial en el termini màxim de 2 anys. En altre cas, perdien els drets i no podien continuar exercint com a secretaris (o com a interventors, als que també s'aplica aquesta previsió).

Les funcions dels secretaris estaven descrites de forma detallada a l'art. 214 de la llei municipal catalana, que concreta les seves tasques més burocràtiques i generalitza la seva funció d'assistència als òrgans de govern:

- Assistir a les sessions de l'Ajuntament i la Comissió de Govern, per a donar compte dels assumptes de l'ordre del dia i els demés que li ordenés l'alcalde. Havien de contestar les preguntes dels Consellers (si així ho autoritzava la Presidència).
- Exercir de secretari a les Comissions Consistorials (si no ho impedièn les ocupacions, supòsit en el qual ho podia delegar en un altre funcionari).
- Acompanyar l'ajuntament en tots els actes en els quals assisteixi corporativament.
- Redactar les actes de les sessions i transcriure-les en el llibre d'actes.
- Custodiar els llibres d'actes i tota la documentació administrativa.
- Formular l'extracte dels acords presos per l'ajuntament i publicar-los en el *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*.
- En els municipis amb Comissió de Govern, formular l'extracte dels acords i publicar-los en el tauler d'anuncis de la Casa Consistorial.
- Certificar, d'ofici o a petició de part, tot allò que tingui relació amb l'administració municipal i que ordeni l'alcalde.
- Subscriure les comunicacions que no hagin d'anar signades per l'alcalde per tal de complimentar els acords presos.
- Assenyalar, d'acord amb l'alcalde, les hores d'oficina a les dependències municipals, la distribució del personal entre les mateixes i l'ordre dels treballs.
- Donar rebut dels documents presentats a la secretaria.
- Anotar en els expedients la resolució adoptada.
- Si no hi havia interventor, confeccionar pressupostos, portar llibres de registre d'entrada i sortida de fons, autoritzar lliuraments i prendre raó de les cartes de pagament.
- Si no hi havia arxiver, custodiar l'arxiu, procedint a la classificació i catalogació de documents i expedients.

- Executar els treballs legalment exigibles que els demanin les autoritats.
- Complimentar allò que ordeni la legislació.
- Informar, per escrit, a l'alcalde de la il·legalitat o extralimitació que observi en els acords municipals, abans que aquests siguin fermes.

Tots els ajuntaments amb pressupost ordinari superior a 500.000 pessetes tenien obligació de nomenar un interventor de fons. Aquests havien de ser professors mercantils amb llicenciatura de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. O sigui, la llei catalana aposta per l'especialització en el coneixement econòmic dels interventors.

Pel que fa a les seves funcions, l'article 234 de la llei municipal catalana, preveia:

- Portar la comptabilitat.
- Dirigir l'organització dels serveis al seu càrrec.
- Vetllar que els ingressos i els pagaments fossin aplicats a les respectives consignacions del pressupost.
- Sotmetre a la signatura de l'alcalde els lliuraments expedits per abonament de despeses quan es completava la seva justificació.
- Intervenir en la formació dels pressupostos ordinaris i extraordinaris, fent els informes exigits a la llei.
- Formar les comptes de pressupostos i aquelles que, per raó de la comptabilitat, siguin necessàries per a la bona i clara expressió de la gestió municipal, fent el mateix amb la documentació estadística complementària.
- Fiscalitzar les nòmines del personal, per tal que estiguessin ajustades a la categoria del seu nomenament i als serveis prestats.
- Informar els expedients de fiances, reintegraments, devolucions o qualsevol altre caràcter econòmic que li demanessin.
- Intervenir en la redacció de cartes econòmiques i contractes de caràcter econòmic o financer.
- Guardar una de les claus de la caixa municipal i assistir a tots els arquejos, ordinaris i extraordinaris.
- Vetllar que periòdicament siguin practicades les liquidacions per part dels organismes de recaptació en període voluntari i executiu.
- Informar sempre que se li demani sobre la situació econòmica del municipi.
- Assistir a les sessions en les que es tractés l'estudi i aprovació dels pressupostos i a la resta en les que l'alcalde ho considerés convenient (art. 236).

L'art. 235 regulava la responsabilitat personal dels interventors, que no tenien els secretaris, per danys ocasionats a l'erari municipal:

- Quan es fessin pagaments sense consignació ni acord municipal que ho disposés o en contra de disposicions legals que no ho permetin.
- Quan les fiances exigibles no estiguin constituïdes en la quantia i forma establertes en cada cas.
- Si no donaven compte de l'endarreriment en el cobrament d'exaccions municipals.
- Quan els fons i valors municipals estiguessin dipositats en poder de particulars, agents o representants i no a les caixes de l'ajuntament.
- La infracció de les prioritats derivades de títols legítims preferents en els pagaments.

Pel que fa a la resta (excepte funcions, similars a les previsions de l'Estatut Municipal), s'aplicava el mateix règim que pels secretaris.

L'article Transitori Segon (de la mateixa manera que el primer pels secretaris) regula el dret d'exercir el càrrec per aquells que es trobessin en alguna de les següents situacions:

- Els que ja tenien la condició d'interventors municipals de fons d'acord amb la legislació precedent.
- Als funcionaris dels municipis en els que es produís una vacant, sempre que:
  - o Tingués el títol de llicenciat de l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat i el de perit mercantil.
  - o Portés més de 10 anys de servei en propietat a l'ajuntament del mateix municipi, amb càrrec de cap de secció o departament, o 5 anys en el de Cap de Secció de la Hisenda Municipal.
- Els funcionaris de la Generalitat de Catalunya amb títol de professor mercantil que ocupin places no inferiors a la d'oficial primer en les Seccions d'Hisendes locals, si van entrar a la Corporació per oposició o concurs.

El nivell de detall de la regulació pretén tancar totes les situacions reals existents. És curiós constatar que, en l'últim supòsit, pel que fa a funcionaris provinents de la Generalitat, no s'exigeixi el títol habilitant o l'examen especial de l'Escola d'Administració Pública. Podria ser per la concreció de la mateixa casuística?

El 27 de setembre de 1935 es va aprovar el Reglament de Funcionaris Municipals de Catalunya. No obstant això, va tenir escassa eficàcia, ja que es va derogar el 14 de març de 1936. El Reglament creava un Cos de Secretaris d'Administració Local de Catalunya mitjançant un registre, la inscripció al qual era requisit indispensable per a concursar i exercir les secretaries. També es va reforçar el sistema d'oposicions, condemnant d'intrusisme, de tal forma que per a ingressar a cadascuna de les categories de secretaris s'havia d'haver superat una oposició (també pels interventors).

#### **3.4.4. L'etapa franquista. Del 1939 a 1978**

L'any 1939 queda derogada tota la normativa dictada durant l'etapa republicana, i evidentment, la dictada per la Generalitat de Catalunya, tornant a adquirir vigència la normativa anterior.

Per Llei de 15 de juliol de 1940 es regula el règim de municipis adoptats. Aquests municipis tenien un règim especial, més enllà del comú, per tractar-se, segons l'exposició de motius, de "poblacions devastades en la lluita contra el marxisme". A l'article 6 es preveia que els secretaris i interventors depenien directament i jeràrquicament de la Direcció General d'Administració Local, que és qui, a proposta de l'Ajuntament, els nomenava, corregia, premiava i separava. Aquesta previsió entra en una lògica de postguerra, en els municipis de les últimes zones en ser ocupades per l'exèrcit insurgent,

en la que l'Estat volia controlar directament les funcions bàsiques (i els funcionaris) de totes les administracions. S'atorguen als secretaris potestats administratives, ja que havien de decretar totes les qüestions de tràmit. Contra les seves providències es podria presentar recurs d'Alçada davant l'alcalde.

Els interventors representaven (literalment segons el quart paràgraf de l'article 6) a l'Administració General de l'Estat en la gestió econòmica dels municipis adoptats, fiscalitzant drets i obligacions, ingressos i despeses.

Per Llei de 6 de setembre de 1940 i posterior Reglament de 24 de juny de 1941, es crea l'Institut d'Estudis d'Administració Local. Les seves funcions eren investigació, estudi i ensenyament, així com la formació i perfeccionament dels funcionaris locals. Serà precisament aquest Institut el que expedirà els títols per a poder exercir les funcions de secretari, interventor i dipositari.

Mitjançant la Llei de 23 de novembre de 1940 es va regular la provisió de vacants de secretaris d'administració local, i per Decret de 24 de febrer de 1941, es van unificar les retribucions, modificades posteriorment per Llei de 14 d'octubre de 1942 i Decret de 5 de desembre de 1947.

No es fins al 18 de juliol de 1945 que es publica la Llei de Bases de Règim Local, modificada per llei de 3 de desembre de 1953, i el seu posterior text articulat i refós de 24 de juny de 1955 (LBL). Aquesta Llei es desenvolupa pel que fa a funcionaris pel Reglament de funcionaris d'administració local de 30 de maig de 1952.<sup>162</sup>

Aquest desenvolupament normatiu que afecta els secretaris municipals, va provocar que fins i tot un sector doctrinal parlés de "dret secretarial", i fins i tot el desenvolupés<sup>163</sup>.

El capítol II de la Llei de Bases de Règim Local està dedicat als Cossos Nacionals d'Administració Local, que preveu:

- Secretaris
- Interventors de fons
- Dipositaris
- Directors de Bandes de Música civils

No sembla lògica la inclusió dels Directors de Bandes de Música en aquest capítol. L'únic punt de connexió és que també es tracta d'un cos nacional d'administració local. Les referències fetes en aquest treball referides a Cossos Nacionals s'han d'entendre a secretaris, interventors i dipositaris.

---

<sup>162</sup> Segons SIMON TOBALINA, aquest reglament va ser un veritable estatut orgànic del funcionariat local, el primer d'aquesta naturalesa a Espanya i que suposava l'inici de la fase de regulació completa i taxativa dels drets i deures dels funcionaris d'Administració local, limitant de forma extraordinària la discrecionalitat de les Corporacions Locals.

<sup>163</sup> En aquest sentit, fins i tot existeix un manual de dret secretarial: *Derecho secretarial de administración local*, elaborat per GALLEGO Y BURIN, A.. (Madrid, 1947). Defineix el dret secretarial com aquell dret públic adjectiu que tracta les funcions i objecte del secretariat d'administració local. Aquest dret secretarial s'hauria de delimitar, per una banda, pel dret local substantiu, i per un altra, pel dret processal local, al que complementa.

La regulació que en fa aquesta Llei torna de nou a l'estatalització dels secretaris (i interventors i dipositaris), de manera que desapareix la possibilitat del seu nomenament per part dels respectius ajuntaments. No obstant això, i pel que fa al procés de selecció, no es torna al model regulat a l'Estatut Municipal de 1924, sinó que, en part, s'inspira en alguns dels principis que havia desenvolupat l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, en el sentit que, per a poder exercir com a secretari, interventor o dipositari, s'havia d'obtenir prèviament l'oportú títol habilitant, expedit pel Ministeri de la Governació, prèvia superació d'un curs convocat per l'Escola Nacional d'Administració i Estudis Urbans (depenent de l'Institut d'Estudis d'Administració Local). També es va poder inspirar en la Llei de 1935, que creava una Escola de Funcionaris d'Administració Local, però que no va tenir la rellevància de la catalana. Per a accedir al curs per a obtenir el títol habilitant, s'havia de superar prèviament una oposició. Així, es dissenya un model de selecció estructurat en dues fases:

- Una primera d'oposició. Els aspirants que superaven l'oposició tenien dret a accedir al curs per tal d'obtenir el títol habilitant.
- Una segona, de superació d'un curs que habilitava per a l'exercici de la professió.

En conseqüència ja no era no només l'oposició el sistema d'ingrés, sinó que aquest s'amplia amb la superació d'un curs selectiu, per tal de dotar dels coneixements i habilitats suficients per al desenvolupament del càrrec als futurs secretaris, interventors i dipositaris.

Tenint en compte que el nomenament d'aquests funcionaris era competència de la Direcció General d'Administració Local, també ho era la major part del règim disciplinari, especialment pel que fa a destitució o separació definitiva del servei. Les úniques atribucions disciplinàries dels Presidents de les Corporacions en relació als mateixos eren les de multa, suspensió o pèrdua de temps per quinquennis. No obstant això, la instrucció de l'expedient sí que era competència de la Corporació.

En conclusió, els ajuntaments perden tota la competència pel que fa a nomenament i destitució d'aquests funcionaris que passa a mans de la "Dirección General de Administración Local". Aquesta previsió atorga una major seguretat en l'exercici de les funcions, evitant així les conductes caciquils i les pressions que podien patir aquests càrrecs per part dels òrgans polítics, i que podien afectar a la seva imparcialitat i objectivitat.

D'acord amb l'art. 338.3 LRL, els requisits per a desenvolupar el càrrec de secretari, Interventor o Dipositari eren ser espanyol, home, major de 23 anys, trobar-se en ple gaudi de drets civils i polítics, no patir cap causa d'incapacitat o incompatibilitat i pertànyer al respectiu Cos Nacional en la categoria corresponent. Aquestes condicions van variar posteriorment.

La provisió dels llocs de treballs s'efectuava, d'acord amb l'art. 339 LRL, mitjançant un concurs entre els funcionaris de la categoria corresponent, per la Direcció General de Administración Local, i prèvia audiència de les corporacions afectades.

L'art. 99 RFAL fixava l'obligació de col·legiació dels funcionaris dels Cossos Nacionals de secretaris, Interventors i Dipositaris. L'art. 203 RFAL disposava que, a totes les províncies, hi hauria un Col·legi Oficial de Secretaris, Interventors i Dipositaris que



representaria els tres cossos i del que n'havien de ser membres obligatòriament tots els funcionaris que pertanyessin als mateixos. Aquests col·legis tenien el caràcter de corporacions de dret públic. El Reglament que regulava els esmentats col·legis es va aprovar per Resolució de 31 de juliol de 1953.

La LRL fa una regulació detallada de cadascun dels Cossos Nacionals pel que fa a funcions i categories.

#### **a. Els secretaris**

La Llei reforça la figura del secretari al preveure que forma part de la Corporació. Per aquest motiu, el seu article 299 preveu que no es podrà celebrar vàlidament una sessió sense la presència del president i del secretari, o de qui legalment els substitueixin. Encara que aquesta és una previsió que actualment encara està en vigor, tot i que els secretaris ja no formin part de la Corporació. Com a membres de la Corporació, d'acord amb l'art. 140 RFAL, havien d'assistir amb veu deliberant, però sense vot a totes les sessions.

Al mateix temps, són els caps de les dependències i serveis generals, així com de tot el personal. A la pràctica, suposa atribuir als secretaris de les corporacions el comandament i responsabilitat de la major part de les tasques de gestió d'aquelles, amb un clar component directiu. També suposava la diferenciació clara de les funcions administratives de les polítiques. Les primeres, encomanades al personal de la Corporació, sota comandament directa del secretari; les segones, encomanades als alcaldes i regidors. Fruit d'aquesta regulació, l'art. 342.3 LRL preveu que els sots dels secretaris sempre seran superiors als de qualsevol altre funcionari de la Corporació. En conseqüència, no hi podia haver cap funcionari jeràrquicament per sobre del secretari.

Les funcions bàsiques dels secretaris eren les d'assessorament de la Corporació i del seu president, així com la de fedatari dels seus actes i acords. El concepte de fedatari apareix ara, de nou. Tot i això, de la normativa anterior, de les funcions atribuïdes al secretari, ja es desprenia aquest caràcter de fedatari públic.

Entre aquestes funcions de fe pública, hi ha (arts. 141 a 145 RFAL):

- a) Com a membre de la Corporació:
  - Preparar la relació dels assumptes per a formar l'ordre del dia en cada convocatòria, la seva notificació als regidors i la seva publicació en el tauler d'anuncis de la corporació i premsa local.
  - Assistir amb veu a les sessions.
  - Assistir a totes les reunions de comissions i juntes que existeixin.
  - Assistir a tots els actes oficials, ostentant les insígnies o distintius de Regidor o Diputat i del Cos Nacional.
  - Dirigir el protocol, etiqueta i cerimonial.
  - Gestionar tots els assumptes de l'entitat d'acord amb el president.
  
- b) Com a fedatari:

- Expedició de certificats en relació als béns inscrits a l'inventari municipal, que produeixen els mateixos efectes que una escriptura pública per a la seva inscripció en el registre de la propietat.
  - Aixecar acta de cada sessió, que hauran de constar als oportuns llibres d'actes. És més, els acords que no constin als esmentats llibres, no són vàlids (304 LRL).
  - Autorització de les actes dels concursos, subhastes i concursos-subhastes (318 LRL).
- c) Com a assessor:
- Advertir tota manifesta il·legalitat en actes i acords.
  - Informar a les sessions sobre antecedents i aspectes jurídics.
  - Emetre dictamen quan ho acordi la Corporació o ho disposi la presidència, o quan al seu judici l'assumpte ho requereixi.
  - Informar els expedients de suspensió d'acords.
  - Acompanyar al president en la signatura d'escriptures i documents d'importància, així com visites a autoritats i assistència a reunions.
- d) Com a cap de totes les dependències i serveis generals, i del personal:
- Dictar les disposicions de règim interior necessàries pel millor funcionament dels serveis, impulsar els expedients i inspeccionar la seva tramitació.
  - Adoptar les mesures necessàries per a coordinar totes les dependències.
  - Comunicar al personal les resolucions que els afecten i servir de nexa entre aquest i els òrgans deliberants i directius de l'entitat.
  - Rebre la firma dels diferents serveis i recollir la del president.
  - Vigilar la conservació, decòrum i policia de l'edifici seu de la Corporació.
  - Organitzar i dirigir els serveis que l'Estat encomani a la Corporació, i distribuir el personal afectat a aquells, que actuarà amb subordinació jeràrquica al secretari.
  - Proposar hores ordinàries i extraordinàries de treball del personal.
  - Vigilar l'entrada i permanència del personal, així com el seu comportament.
  - Formar el pla de vacances anual, informar la concessió de llicències i vigilar el seu gaudi.
  - Donar possessió dels seus càrrecs a tots els funcionaris.
  - Destinar i traslladar el personal als diferents serveis i dependències.
  - Amonestar als funcionaris que incorrin en faltes, donar-ne compte a la presidència i proposar la instrucció de l'expedient quin procedeixi.

Com es pot constatar, les funcions del secretari eren àmplies i executives, recaient sobre el mateix el pes de pràcticament tota l'administració.

També estava previst que els secretaris exercissin les funcions d'interventor en aquells ajuntaments en els que no existís l'esmentat càrrec (341.2 LRL). Finalment, pels municipis que no tinguessin arxiver, també se'ls encomanava l'ordre i custòdia de l'arxiu municipal.

En les Mancomunitats o Agrupacions constituïdes per obres, serveis o finalitats de la competència de les entitats locals, les funcions de secretaria es podien acumular al de l'entitat que les encapçalés.

Els secretaris també desenvolupaven les seves funcions a:

- Les juntes, comissions o organismes provincials, comarcals o locals d'urbanisme, sanitat i la resta que tendeixin al compliment de les finalitats relacionades amb la vida local.
- Juntes, consells, comissions o organismes rectors d'establiments o serveis dependents de les entitats locals, i que aquestes en portin la gestió.
- Consorcis que les entitats locals constitueixin.

El cos es va dividir en tres categories:

- Primera, pels secretaris de Diputacions, Mancomunitats interinsulars, "Cabildos" insulars, ajuntaments capital de província i poblacions de més de 8.000 habitants.
- Segona, pels secretaris d'ajuntaments de més de 2.000 habitants i menys de 8.000, així com les agrupacions amb els mateixos límits de població.
- Tercera, per secretaris d'ajuntaments de menys de 2.000 habitants.

L'art. 133 RFAL va efectuar una divisió de les categories en classes. La categoria primera quedava fixada en les següents cinc classes:

- Primera classe: Madrid i Barcelona.
- Segona classe: municipis de més de 100.000 habitants.
- Tercera classe: municipis de menys de 100.000 i més de 50.000 habitants.
- Quarta classe: municipis de menys de 50.000 i més de 20.000 habitants.
- Cinquena classe: municipis de menys de 20.000 i més de 8.000 habitants.

La segona categoria es dividia en tres classes:

- Sisena classe: municipis de menys de 8.000 i més de 6.000 habitants.
- Setena classe: municipis de menys de 6.000 i més de 4.000 habitants.
- Vuitena classe: municipis de menys de 4.000 i més de 2.000 habitants.

Pel que fa a la tercera categoria, es va dividir en quatre classes:

- Novena classe: municipis de menys de 2.000 i més de 1.500 habitants.
- Desena classe: municipis de menys de 1.500 i més de 1.000 habitants.
- Onzena classe: municipis de menys de 1.000 i més de 499 habitants.
- Dotzena classe: municipis de menys de 500 habitants.

Aquesta classificació de les places només s'assenyalava a efectes de sou i permutes, però no repercutien en la categoria administrativa ni en els mèrits professionals del titular.

D'acord amb l'art. 343 LRL, tots els municipis havien de tenir un secretari. No obstant això, pels de menys de 500 habitants, si el seu sou excedia del 20% dels ingressos de la corporació, s'havien d'agrupar amb d'altres municipis per a mantenir la plaça en comú. També pels municipis de menys de 500 habitants es preveia la possibilitat que l'ajuntament habilités una persona apta per l'exercici del càrrec, sense que això suposés que aquesta persona formés part del Cos Nacional.

L'art. 413 LRL regula l'advertència d'il·legalitat, important mecanisme de control de legalitat dels actes de les corporacions locals. Aquesta advertència la podien fer tant els secretaris com els interventors, depenent de la matèria que abordés l'acord. És més, si no efectuaven l'oportuna advertència, adquirien responsabilitat. Per tant, aquesta advertència era obligatòria pels acords que suposessin una infracció legal manifesta, i s'efectuaven mitjançant nota a l'expedient, abans de donar-ne compte a la Corporació. També podien sol·licitar que un expedient quedés sobre la taula fins una propera sessió quan dubtessin de la legalitat de l'acord. Si malgrat l'advertència s'adoptava l'acord, el secretari i l'Interventor, sota la seva responsabilitat, estaven obligats a remetre al Governador Civil (o al Delegat d'Hisenda en assumptes de matèria econòmica), en el termini de tres dies, la certificació de l'acord adoptat i de l'advertència formulada. A partir d'aquí, els Governadors Civils podien acordar la suspensió dels acords, segons el que preveuen els articles 364 i 365 LRL. Els acords suspesos s'havien de trametre al Tribunal Provincial Contenciós Administratiu, que podia revocar la suspensió o declarar la nul·litat de l'acord.

Un dels problemes recurrents de molts ajuntaments (sobretot els petits) era la manca de secretaris per a cobrir les places vacants. Per a resoldre aquesta situació, l'art. 202 RFAL feia referència a nomenaments interins entre funcionaris que pertanyessin al Cos corresponent, i és aplicable tant a secretaris com a interventors i dipositaris (a aquests últims no els és aplicable el règim d'acumulació). A manca de nomenament interí, es podia acumular la plaça a un funcionari del Cos que prestés serveis en una plaça pròxima. Si tampoc fos possible aquest sistema de cobertura, la Corporació podia habilitar a un dels seus funcionaris administratius o en defecte del mateix, a un veí capacitat que, a ser possible, tingués el títol adequat. A partir d'aquí s'ha generat un problema encara no resolt avui en dia, provocat per la insuficient convocatòria de places per a proveir totes les vacants existents. Aquest fet ha provocat que en moltes Corporacions hagin desenvolupat les funcions de secretaria (i intervenció) persones habilitades, sense seguir cap procediment previ de selecció ni d'acreditació de capacitats o mèrits, amb el detriment que aquest fet ha comportat en el servei prestat a aquelles. Aquests funcionaris habilitats també han exercit pressions per a la consolidació del seu lloc de treball, aconseguint-se en diferents ocasions, com, més endavant, s'exposarà. Aquest és un problema encara no resolt avui en dia, la qual cosa vol dir que en més de 50 anys el legislador no ha sabut dissenyar una solució satisfactòria per a garantir que les funcions públiques encomanades als Cossos Nacionals (o ara als FHN), siguin prestades per funcionaris correctament seleccionats, preparats i formats per a la correcta prestació de les mateixes.

Les incompatibilitats per a exercir el càrrec de secretari estaven regulades a l'art. 204 RFAL:

- Amb el càrrec de notari o secretari judicial, i amb el de secretari de jutjat municipal, en els municipis de més de 2.000 habitants.
- Amb qualsevol altre càrrec actiu o comissió de l'administració central, provincial o municipal.
- Amb qualsevol retribució, gratificació, comissió o encàrrec d'empreses constituïdes a Espanya o l'estranger, que tinguin relació contractual amb la Corporació en la que presti serveis.

- Amb l'exercici de l'advocacia a tribunals en qualsevol assumpte relacionat amb l'administració estatal, provincial o municipal, si és contra els interessos de la Corporació en la que presta serveis.

Com es pot observar, les incompatibilitats descrites són pràcticament idèntiques a les previstes en el Reglament de Secretaris d'Ajuntament de 14 de juny de 1905.

L'ingrés al Cos de Secretaris, categoria primera, s'efectuava per oposició entre llicenciats en dret o ciències polítiques, amb 23 anys complerts, sense excedir de 45. A cada convocatòria es reservava una tercera part per a secretaris de segona categoria que tinguessin més de 10 anys d'antiguitat i reunissin algun dels títols esmentats.<sup>164</sup>

Per a accedir a la segona categoria, es feia per oposició, i s'exigia el títol de Batxiller Superior, Mestre o Graduat en Instituts Laborals. Una tercera part es reservava per secretaris de tercera categoria amb més de 5 anys de serveis i que estiguessin en possessió algun dels títols esmentats.

L'accés a la tercera categoria ho era per oposició, sense requerir-se cap titulació específica. Hi havia una puntuació suplementària per funcionaris d'administració local amb cinc anys de serveis efectius o dos anys com a secretari interí o habilitat.

Per a totes les categories, l'oportunitat guanyada determina l'accés al curs d'habilitació a l'Institut d'Estudis d'Administració Local.

L'art. 146 RFAL preveia que les corporacions havien de proporcionar al secretari una casa-habitació gratuïta, per ell i la seva família, i a ser possible en el mateix edifici en el que tenia la seu la Corporació. Així es pretenia facilitar el desenvolupament de les seves funcions. En el cas d'impossibilitat de proporcionar l'habitatge, s'havia de compensar el secretari mitjançant una indemnització que fixava la Direcció General de Administració Local. Aquest era un dret inicialment només atorgat als secretaris. Més tard, l'any 1963 es va ampliar a la resta de Cossos Nacionals (excepte directors de banda de música). Aquest era un dret que tenia la seva justificació en l'obligació de residència a la localitat en la que prestava les seves funcions el secretari.

## **b. Els Interventors de fons**

Càrrec obligatori en els municipis amb un pressupost superior a 200.000 pessetes, i potestatiu en la resta, encara que es podien agrupar per a mantenir-lo.

La seva funció bàsica era la d'assessorament i fiscalització en matèria econòmica i financera. Tenien el comandament immediat dels serveis afectats per les seves funcions, així com del personal adscrit als mateixos.

D'acord amb l'art. 344.2, l'Interventor, sota la seva responsabilitat, havia de :

---

<sup>164</sup> Arts. 338 LRL, 137, 138, 190 i 192 RFAL.

- Negar-se al pagament de despeses sense consignació pressupostària, o que fossin contràries a una disposició legal vigent.
- Oposar-se a què els fons i valors de la corporació estiguessin en mans de particulars, agents o representants, sense perjudici de contractar els serveis de tresoreria amb una entitat financera.
- Donar compte dels endarreriments que observés en els ingressos.
- Oposar-se a què en els pagaments s'infringissin les prioritats derivades dels títols legítims preferents o de caràcter inexcusable.

En aquests casos s'havia d'efectuar l'oportuna advertència, i si era desatesa per la Corporació o el seu President, la responsabilitat era d'aquests últims.

L'art. 344.4 LRL també preveu que tenien veu en les sessions, i que havia de ser citat a totes elles per tal de complir les seves funcions.

La intervenció de la gestió econòmica està regulada als articles 742 i següents LRL. Segons aquests, s'han d'intervenir i comptabilitzar tots els ingressos i despeses de les Corporacions locals. La funció fiscalitzadora, que va a càrrec de l'Interventor, comprèn:

- La fiscalització prèvia (que consisteix en un informe previ) de tots els actes, documents o reclamacions que produeixin drets o obligacions, ingressos o pagaments, entrades o sortides de tota classe de valors, articles i efectes, i de qualsevol acte administratiu que impliqui el reconeixement d'una obligació.
- L'examen o censura de qualsevol compte o justificant de manament de pagament.
- La intervenció formal i material del pagament.
- La intervenció de la inversió de quantitats destinades a realitzar obres, serveis i adquisicions.
- Dictaminar sobre la procedència de nous serveis o reforma dels existents.
- Fiscalització de tots els actes administratius de gestió d'ingressos. Inclou donar compte d'endarreriments o deficiències observades i mesures proposades per a corregir-les.
- Expedició de certificacions de descobert contra deutors.
- Qualsevol altra que tingui per objecte fiscalitzar l'execució dels pressupostos i el compliment de la llei.

Aquestes funcions estan desenvolupades des de l'article 159 al 162 RFAL, on es diferencien les que tenien com a assessor de la Corporació en matèria econòmica financera (formació de l'avantprojecte de pressupostos; portar els llibres de comptabilitat; expedir manaments de pagament; informar expedients de concessió o modificació de crèdits; informar i dictaminar en aquesta matèria); com a fiscalitzador de la gestió dels interessos locals d'ordre econòmic i financer (verificar documents; dictaminar peticions de reconeixement de crèdit; tramitar expedients de fiances i reintegraments; censurar expedients de devolució d'ingressos indeguts i examinar i requisar nòmines, factures, entre d'altres); com a cap immediat del serveis econòmics (informar-se dels actes relacionats amb temes econòmics; conservar una de les claus de la caixa de cabals per a assistir als arquejos; comprovar la situació de caixa; autoritzar xecs amb la seva firma; intervenir operacions d'ingressos i pagaments; portar llibre inventari de béns, valors i drets; vetllar per la millor organització del servei d'inspecció de rendes i exaccions; facilitar informació

al Servei Nacional d'Inspecció i assessorament i redactar una memòria anual); i, com a cap immediat del personal adscrit als serveis econòmics.

L'art. 743 LRL encomanava la funció comptable a l'Interventor. També estan al seu càrrec la intervenció de les operacions de dipositaria i de la recaptació i inspecció dels llibres de comptabilitat.

L'art. 345 LRL divideix el Cos d'interventors en sis categories:

- Especial, pels municipis de Madrid i Barcelona.
- Primera, per corporacions de més de 3.000.000 ptes. de pressupost.
- Segona, per corporacions amb un pressupost d'entre 1.500.000 i 3.000.000 ptes., o municipis de més de 60.000 habitants, si el seu pressupost és superior a 1.000.000 ptes.
- Tercera, per corporacions amb un pressupost d'entre 750.001 i 1.000.000 ptes.
- Quarta, per corporacions amb un pressupost d'entre 300.000 i 750.000 ptes.
- Cinquena, per corporacions amb un pressupost inferior a 300.000 ptes.

Aquests imports eren modificables i actualitzables per Decret acordat pel Consell de Ministres (com així va passar per Decret de 26 de març de 1964). Els de 1a van passar a ser els de més de 40 milions de pessetes, els de 2a de 20 a 40 milions, els de 3a de 10 a 20 milions, els de 4a de 6 a 10 milions, i els de 5a, de 2 a 6 milions.

El càrrec d'interventor també tenia un pes específic important dins la Corporació, fins a tal punt que la seva regulació a la LRL és molt més extensa que la que fa referència al secretari. Però, el seu sou era del 90% del fixat pel secretari. La lògica d'aquesta previsió està en la definició del secretari com a cap superior de tots els serveis, independentment que cadascun d'aquests tingui el seu comandament respectiu.

Les incompatibilitats per a l'exercici del càrrec eren les mateixes que les previstes pel de secretari. S'hi afegeix una incapacitat específica pel cas d'haver estat condemnat per malversació de cabals públics o trobar-se processat per l'esmentat delictes i fins que hi hagi sentència absolutòria.

L'accés s'efectuava mitjançant oposició. Els aspirants havien de tenir el títol de Professor Mercantil, llicenciat en Dret o Ciències Econòmiques. L'oposició guanyada determina l'accés al curs d'habilitació a l'Institut d'Estudis d'Administració Local.<sup>165</sup>

### **c. Els dipositaris de fons**

La LRL regula, per primera vegada d'una forma precisa i tècnica, el càrrec de dipositari i les funcions de la dipositaria. En les corporacions locals amb un pressupost superior a les 500.000 ptes., posteriorment incrementat a 2.000.000 ptes., aquest càrrec havia de recaure en un funcionari del Cos Nacional de Dipositaris. La Llei no diu res per la resta de corporacions. No obstant això, en aquestes, les funcions les podia desenvolupar un altre funcionari o un regidor.

---

<sup>165</sup> Arts. 338 LRL, 156 i 190 RFAL.

Al Dipositari se li encomanava la custòdia dels fons i valors de la corporació, així com el comandament dels serveis de recaptació. Les seves funcions estan meticulosament desenvolupades als arts. 174 i 175 RFAL, en la seva doble vessant de maneig de fons i cap de recaptació. Tenint en compte que al seu càrrec estava la custòdia dels fons, se li exigia el dipòsit d'una fiança per a poder desenvolupar el càrrec. Aquestes fiances estan regulades als articles 182 a 185 RFAL, i s'havien de constituir abans de prendre possessió del càrrec. Amb aquesta (i amb tots els seus béns personals) responia dels fons i valors que se li confiaven. La fiança es retornava per motiu del cessament, després d'aprovar-se els comptes formalitzats durant la seva gestió.

Com a conseqüència de la seva funció, el Dipositari era un dels clavaris de la caixa de la corporació, conjuntament amb l'ordenador de pagaments i de l'Interventor.

Pel que fa a les categories en les que s'estructura el cos, l'art. 347.2 remet a les establertes pels interventors.

Finalment la llei li atorga una importància molt menor que la del secretari i la de l'interventor, al preveure que el seu sou mínim serà del 80% del mínim legal fixat pel secretari de la Corporació.

Les incompatibilitats i incapacitats per a l'exercici del càrrec són les mateixes que les descrites per l'interventor.

Pel que fa a la situació dels dipositaris d'entitats locals no obligats a formar part del Cos Nacional, es va regular mitjançant l'Ordre del Ministeri de la Governació del 16 de juliol de 1963. D'acord amb aquesta, les Corporacions podien acordar el desenvolupament de la funció de dipositaria per alguna de les següents modalitats:

- Creació d'una plaça de Dipositari en la seva plantilla de funcionaris administratius, assimilant-la al càrrec superior existent a la mateixa i dotant-la del sou corresponent. El nomenament ho havia de ser d'acord amb les normes del RFAL, mitjançant la convocatòria d'una oposició o concurs-oposició. El funcionari nomenat havia de prestar una fiança d'entre el 4% i el 6% del pressupost ordinari de la Corporació.
- Habilitar un veí amb idoneïtat i solvència, mitjançant un concurs tramitat conforme les normes de contractació administrativa. També havien de prestar una fiança d'entre el 4% i el 6 % del pressupost ordinari de la Corporació.
- Designar un dels seus membres. En aquest cas es podia dispensar de dipositar fiança, i en l'acord de nomenament, s'havia de fer constar expressament que la resta de membres electius eren responsables solidàriament del resultat de la seva gestió.

El sistema d'accés és idèntic que per a secretaris i interventors. El Decret de 16 de juny de 1966 va modificar la titulació requerida, exigint-se el títol de Professor Mercantil.

#### **d. Evolució posterior**



Tota aquesta normativa no va patir modificacions importants fins la Llei de Bases de Règim Local de l'any 1985. Les modificacions van afectar bàsicament les categories i classes; la titulació necessària per a accedir-hi; les bases i programes per accedir als cossos, així com a la creació, classificació, agrupació i provisió de llocs de treball.<sup>166</sup> També es van dissenyar els processos per a incorporar els secretaris habilitats. Finalment, es va publicar el RD 2725/1977, de 15 d'octubre, que va donar accés a l'escala de secretaris d'ajuntament a extingir als antics secretaris habilitats, prèvia superació d'un procés selectiu, però sense l'exigència de la titulació adequada.

La llei 41/1975, de 19 de novembre, de bases de l'estatut de règim local, va intentar iniciar la tasca de reforma del règim local espanyol, mitjançant 48 bases que s'havien de desenvolupar posteriorment per textos articulats. Pel que fa a aquests, només es va aprovar el RD 3046/1977, de 6 d'octubre, que aprovà el text articulat parcial de la Llei 41/1975.

La llei de 1975 poques novetats aporta. Només dedica una base a la funció pública local, la base 40, sense incorporar modificacions importants al règim anterior. Pel que fa als Cossos Nacionals de Secretaris, Interventors i Dipositaris, només preveu que es podran dividir en classes o categories en atenció als tipus d'entitats locals, a la seva població, volum o complexitat de la gestió administrativa. Els secretaris, d'acord amb la Base 6a, continuaven formant part de la Corporació.<sup>167</sup> Aquesta mateixa base, en el seu quart punt, fixa una tasca important directiva als cossos nacionals d'administració local, al preveure que el comandament dels serveis generals estarà a càrrec dels funcionaris d'aquests cossos.

La Base 44, que regula la responsabilitat de les entitats locals, de les seves autoritats i funcionaris, manté l'advertència d'il·legalitat al preveure que els secretaris i els interventors estan obligats a advertir a les corporacions de les infraccions legals manifestes en les que puguin incórrer els seus actes i acords.

En aquests anys, i sobretot pel que fa a petits municipis, havia crescut el nombre de secretaris habilitats, segons les previsions de l'art. 130 del RFAL, que permetia habilitar veïns de reconeguda capacitat. Segurament per això a la Disposició Transitòria Segona es va autoritzar al Ministre de la Governació poder dictar les disposicions necessàries per tal d'incorporar, com a funcionaris d'administració local, els secretaris habilitats que reunissin el temps de servei i les condicions que es fixessin. Aquesta autorització va provocar, amb el pas del temps, la creació de Secretaris Habilitats en propietat, pel Decret 2725/1977,<sup>168</sup> i

---

<sup>166</sup> Decret 687/1975 i RD 3046/1977.

<sup>167</sup> Base 6.2: "El pleno del Ayuntamiento estará constituido por el Alcalde y los Concejales. Formará parte del Pleno el Secretario de la Corporación, con voz pero sin voto". A la base 16.2 es preveu el mateix per la Diputació.

<sup>168</sup> "Artículo primero.-uno. los vecinos que vengan desempeñando las funciones de secretarios habilitados conforme a los previsto en los artículos ciento treinta y doscientos dos del vigente reglamento de funcionarios de administración local de treinta de mayo de mil novecientos cincuenta y dos, podrán solicitar su confirmación como secretarios habilitados en propiedad aptos para ocupar secretarias clasificadas como habilitadas, de acuerdo con el presente real decreto y siempre que reúnan los requisitos que el mismos establece.

Dos. El mismo beneficio podrá alcanzar a los funcionarios de las corporaciones respectivas que en iguales condiciones a las prevenidas en el número anterior ocupen la secretaría de la corporación.

Artículo segundo.- Uno. Los aspirantes a ser confirmados en propiedad de acuerdo con el artículo anterior presentarán sus solicitudes ante el gobierno civil de la provincia en el plazo de treinta días contados a partir del siguiente a la publicación del presente real decreto, acompañándolas del nombramiento, debidamente

---

auténticado, que acredite su carácter de secretario habilitado de la respectiva corporación, justificando, asimismo, que en el peticionario concurren las circunstancias siguientes:

- a) Que su nombramiento fue anterior al veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y cinco, fecha de publicación de la ley cuarenta y uno/mil novecientos setenta y cinco, de bases del estado de régimen local.
- b) Que continúan actualmente en el desempeño de las funciones de secretario habilitado.
- c) Que en el momento de la solicitud, cuentan, como mínimo, con veinticuatro meses de servicios efectivos, aunque no hayan sido continuados ni en la misma corporación.

Dos. Los solicitantes deberán reunir las condiciones de capacidad que establece la legislación general de funcionarios locales, si bien se les dispensara de titulación y de los límites máximos de edad para el ingreso previstos en dicha legislación.

Artículo tercero.- Uno. Los gobernadores civiles, en el plazo de otros treinta días, resolverán sobre cada una de las peticiones presentadas. Este plazo se entenderá interrumpido en tanto que el interesado no aporte la documentación acreditativa de que reúne los requisitos establecidos y que estime necesaria el gobierno civil.

Dos. La resolución favorable llevara aparejados los siguientes efectos:

- a) El interesado quedara incorporado como secretario habilitado en propiedad y con el carácter de a extinguir, a la plantilla de personal de la corporación que corresponda.
- b) Se le asignara el coeficiente retributivo dos coma tres.
- c) Le serán computados, a efectos de trienios, los servicios efectivos prestados a partir de su primer nombramiento declarado valido.
- d) Le serán aplicables, en cuanto al resto del régimen económico de retribuciones, las normas establecidas para los secretarios de administración local de tercera categoría, en municipio de la clase doce.

Tres. Cuando el solicitante alegase su nombramiento como secretario habilitado de más de un ayuntamiento, se le incorporara a la plantilla de aquel a que corresponda el ultimo nombramiento salvo que el peticionario opte por la de alguno de los municipio para el que hubiere sido nombrado con anterioridad, siempre que la secretaria respectiva no quede atribuida a funcionario de cuerpo nacional ni estuviese ocupada por otro habilitado con derecho a acogerse a los beneficios del presente real decreto.

Cuatro. Los beneficios del número dos de este artículo tendrán efecto a partir de la toma de posesión en propiedad del interesado como consecuencia de la resolución favorable del gobernador civil.

Cinco. cuando el nombrado secretario habilitado con arreglo a esta disposición fuese ya funcionario en propiedad de la misma o de otra corporación local, pasara a la situación de excedencia activa en el grupo o subgrupo al que, en el momento de su nombramiento como secretario habilitado en propiedad, perteneciera.

Seis. Igualmente, y a partir de su toma de posesión serán asegurados en la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración local.

Artículo cuarto.-Uno. el acuerdo favorable de confirmación en propiedad podrá quedar supeditado en sus efectos, tanto en cuanto a la toma de posesión del interesado como en lo que se refiere a la determinación del municipio a cuya plantilla quedara incorporado, a la constitución previa de las agrupaciones para el sostenimiento de un secretario habilitado en propiedad común a que se refiere el artículo siguiente, siempre que las disponibilidades económicas de las corporaciones afectadas no permitan atender el gasto resultante del régimen retributivo que establece el artículo anterior.

Dos. asimismo, cuando la incorporación deba hacerse a la plantilla de un ayuntamiento cuya secretaría este atribuida a funcionarios de cuerpo nacional, habrá de preceder el cambio de clasificación de la misma mediante su conversión en habilitada, a cuyo efecto el gobernador civil, previa audiencia de la corporación local afectada, con informe del colegio oficial de secretarios, interventores y depositarios de fondos de la provincia, y cuantas otras informaciones estime convenientes, elevará al ministerio del interior la oportuna propuesta de modificar la clasificación tendiendo, principalmente, al tiempo que vengán permaneciendo vacantes por quedar desiertas en los concursos para su provisión reglamentaria. En ningún caso se podrá adoptar esta medida respecto de municipios con censo superior a los dos mil habitantes de derecho.

Artículo quinto.-uno. cuando en la respectiva provincia existan corporaciones afectadas por esta disposición y cuyas disponibilidades económicas no les permitan atender el gasto resultante de la misma, se procederá a la constitución de agrupaciones de municipios para el sostenimiento de un secretario habilitado en propiedad

---

común, a cuyo efecto, y previa audiencia de las corporaciones interesadas, los gobernadores civiles, recabando cuantas informaciones estimen convenientes, elevarán la pertinente propuesta al ministerio del interior.

Dos. La formación de las agrupaciones que se proponga deberá responder a una visión de conjunto de la situación de la provincia en la materia y atenderá, tanto a la conveniencia administrativa como a la necesidad de incorporar adecuadamente a la totalidad de los secretarios habilitados de la provincia que se confirmen en propiedad.

Tres. La propuesta constara de dos partes, que se formularan escalonadamente. La primera, que habrá de hacerse con carácter inmediato, comprenderá la totalidad de los municipios afectados que tengan censo inferior a quinientos habitantes de derecho y cuyas secretarías no estén atribuidas a funcionarios de cuerpo nacional. La segunda comprenderá el resto de los ayuntamientos cuya secretaría, aunque atribuida a funcionarios de cuerpo nacional, venga siendo desempeñada por un habilitado y resulte comprendida en el presente real decreto. Esta segunda parte de la propuesta podrá simultanearse con la referente a la nueva clasificación de secretarios a que se refiere el artículo anterior.

Artículo sexto.-Uno. Una vez aprobadas por el ministerio las agrupaciones correspondientes, se procederá a la adjudicación de secretarías mediante concurso que resolverá el propio gobierno civil y que se dividirá en dos partes correspondientes a cada una de las propuestas de agrupación hechas de conformidad con lo establecido en el artículo anterior.

Dos. Dentro de cada agrupación tendrá preferencia el solicitante que ostente derecho a ocupar la plaza correspondiente al ayuntamiento donde radique la capitalidad de la misma. Los restantes aspirantes habrán de solicitar otras plazas o agrupaciones donde no exista titular con derecho preferente. En tal caso, el criterio para la adjudicación será el de mayor tiempo de servicios acreditados y, en caso de igualdad de los mismos, el aspirante que tenga mayor edad.

Tres. Los secretarios habilitados confirmados en propiedad de acuerdo con el presente real decreto que no pudieran obtener destino conforme a lo dispuesto anteriormente por no quedar vacante dentro de la provincia o no ser posible la agrupación de la que corresponda y carezca esta de las necesarias disponibilidades económicas, podrán solicitar que se les adjudique destino en otra provincia donde resultaren secretarías o agrupaciones vacantes de las comprendidas en este real decreto, de acuerdo con las normas que dicte el ministerio del interior.

Artículo séptimo.- Los solicitantes que al tomar posesión de la plaza que les corresponda conforme al presente real decreto, hubiesen rebasado la edad reglamentaria para continuar en el servicio activo, serán declarados simultáneamente jubilados forzosos, salvo que se autorice su continuación en activo conforme a las disposiciones generales de aplicación.

Artículo octavo.-Uno. Acordada la jubilación en cualquier caso de quienes fueren nombrados de acuerdo con esta disposición, las pensiones a que tuvieran derecho serán de cargo de las corporaciones locales a que pertenecieran, en la parte que no sea asumida por la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, de conformidad con las normas reguladoras de esta.

Dos. Dicha obligación de las corporaciones locales, cuando el tiempo de servicios reconocidos en total corresponda a varias, se prorrateara por la Dirección General de la Administración local en proporción al tiempo de servicios prestados a cada una.

Tres. Si el interesado tuviese derecho a pensión por haber estado sujeto al régimen de Seguridad Social por sus servicios a la administración local, la cantidad que por este concepto perciba se deducirá de la que haya de satisfacerse con cargo a la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local o las corporaciones correspondientes en su caso.

Artículo noveno.- El Ministerio del Interior procederá, en su momento, a la convocatoria de las oportunas pruebas selectivas entre quienes resulten nombrados secretarios habilitados en propiedad para el acceso a una escala de secretarios de ayuntamiento a extinguir, con el coeficiente retributivo tres coma tres y conforme al régimen general que se establezca.

Artículo décimo.- Los actuales secretarios habilitados comprendidos en el presente real decreto que no soliciten su confirmación en propiedad de acuerdo con el mismo, cesarán automáticamente en el desempeño de las secretarías que con carácter de habilitados vengán ocupando”.

dels secretaris d'ajuntament a extingir (per Reial Decret 2656/82), classificant-se com a secretaries habilitades les que haguessin quedat vacants en dos concursos consecutius en poblacions inferiors a 1.000 habitants.

El RD 3046/1977, de 6 d'octubre, que aprova el text articulat parcial de la Llei 41/1975, desenvolupa bàsicament el règim dels funcionaris locals, les mancomunitats i el règim de municipis de menys de 5.000 habitants. Al seu article 2, preveu l'agrupació forçosa de municipis limítrofes de menys de 2.000 habitants per al manteniment de la plaça de secretaria en comú. Aquesta previsió demostra la complexitat que cada dia van adquirint, fins i tot en els petits municipis, les funcions a desenvolupar pels secretaris d'ajuntament.

El capítol III (arts. 68 a 85) està íntegrament destinat a regular els Cossos Nacionals de Secretaris, Interventors, Dipositaris i Directors de Bandes de Música. Pel que fa a secretaris, interventors i dipositaris, que són els que ens interessin, es consideren cossos especials i exerceixen el comandament dels respectius serveis generals a les entitats locals (art. 68.2), i les seves funcions només es poden exercir pels que hi pertanyin, sense perjudici de les substitucions per absència, vacant o malaltia.

L'ingrés no varia, i continua sent per oposició que dona accés a un curs, reservant-se un 10% per la promoció interna.<sup>169</sup>

La titulació exigida per a accedir als Cossos i categories és (art. 69.2):

- Secretaris de primera i segona categoria: llicenciat en Dret o en Ciències Polítiques.
- Secretaris de tercera categoria: batxiller superior o equivalent.
- Interventors i dipositaris: llicenciat en Dret o en Ciències Econòmiques o Empresariales, Intendent Mercantil o Actuari.

Aquesta nova titulació exigida suposa un nou pas endavant en l'especialització i la professionalització. La titulació abans requerida per segona ara ho és per tercera categoria, i s'equiparen primera i segona. Segurament això també és un símptoma de la complexitat que van adquirint els municipis, així com el major nombre de serveis que presten.<sup>170</sup>

Les secretaries es divideixen en tres categories, que avui en dia (41 anys després) continuen en vigor:

- Primera: diputacions provincials, mancomunitats interinsulars, cabildos insulars, ajuntaments capital de província i municipis amb població superior a 20.000 habitants.

---

Artículo undécimo.- El presente real decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

<sup>169</sup> «No obstante, se reservara un 10 por 100 de las plazas convocadas a oposición en turno restringido, seguida de curso selectivo, entre los pertenecientes a la categoría inmediata inferior que cuenten con diez años, al menos, de servicios efectivos en ella y posean la titulación exigida».

<sup>170</sup> SIMON TOBALINA afirma: «Es plenamente satisfactoria esta elevación del nivel académico exigible a los Secretarios de la Administración local. Ya no habrá funcionarios de este Cuerpo a los que no se exija título académico y, específicamente, el universitario de Derecho o Ciencias Políticas a todos los que sirvan en Municipios de más de 5.000 habitantes».

- Segona: ajuntaments de municipis amb població entre 5.001 i 20.000 habitants.
- Tercera: Municipis amb població inferior a 5.000 habitants.

Les funcions del secretari es descriuen a l'art. 75:

Art. 75. 1. en los términos establecidos en estas normas, y bajo la superior autoridad del presidente de la corporación el secretario tendrá el carácter y las funciones de:

- a) Asesor de la corporación, así como de su presidencia y comisiones.
- b) Fedatario de todos los actos y acuerdos.
- c) Coordinador de las dependencias y servicios de la corporación.
- d) Jefe de personal.
- e) Jefe directo de la secretaria y de los servicios jurídico-administrativos.

1. el secretario formara parte de la corporación, con voz, pero sin voto.

3. el alcance y contenido de las expresadas funciones se desarrollarán reglamentariamente.

Els interventors s'estructuren en dues categories: primera i segona, que coincideixen amb les homònimes de la secretaria. D'acord amb l'art. 77, en les corporacions que no tinguin interventor, les seves funcions les desenvoluparan els secretaris.

Les funcions dels interventors estan descrites a l'art. 78:

Art. 78. 1. El interventor tendrá el carácter y las funciones siguientes:

- a) Asesor económico y financiero de la corporación, de su presidencia y comisiones.
- b) Fiscalizar la gestión económica de la entidad y dirigir la contabilidad de dicha gestión.
- c) Jefe inmediato de los servicios de intervención y contabilidad establecidos a los efectos antedichos y del personal adscrito a los mismos, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al secretario como jefe de personal.

2. El interventor asistirá a las sesiones de la corporación, con voz, pero sin voto.

3. ser reglamentara la extensión y contenido de dichas funciones.

Com es pot constatar, com a diferències fonamentals en l'àmbit genèric de les funcions de secretari i d'interventor es poden observar:

- El secretari forma part de la corporació, mentre que l'interventor, no.
- Les funcions de comandament de personal de l'interventor són sense perjudici de les que corresponen al secretari com a cap de personal.

Els dipositaris estan estructurats en una sola categoria i desenvolupen els dipositaris de les corporacions de primera categoria.

Les seves funcions estan regulades a l'art. 80:

Art. 80. 1. El depositario tendrá el carácter y las funciones siguientes:

- a) Manejo y custodia de los fondos y valores de la entidad, comprendidos los bienes almacenables y la habilitación general del personal.
- b) Jefe de los servicios de recaudación.
- c) Jefatura inmediata del personal de los servicios a su cargo, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan, al secretario como jefe de personal.

2. Se reglamentara la extensión y contenido de dichas funciones.

3. Antes de entrar en posesión del cargo deberá constituir fianza en la forma prevista por las disposiciones aplicables.

Els articles 81 a 84 regulen la possibilitat de creació de places de col·laboració com són les Vicesecretaries i Oficialies Majors o les Viceintervencions, així com els secretaris de Districte o Zona en els municipis de més de 500.000 habitants. Tots ells hauran de pertànyer als cossos nacionals de secretaris i interventors.

Les Vicesecretaries es preveien per poblacions amb més de 200.000 habitants, o en el cas de diputacions provincials si la capital de província superava idèntic nombre d'habitants. Els Oficials Majors estaven reservats a entitats en les que la Secretaria estigués classificada com a primera categoria. Era obligatòria la previsió de la plaça excepte per municipis de menys de 50.000 habitants.

El Viceinterventor es preveia com a optatiu per municipis amb més de 50.000 habitants.

### **3.5. Els Cossos Nacionals d'Administració Local després de la Constitució. La tramitació de la LRBRL**

L'aprovació de la Constitució va suposar, entre d'altres, un canvi radical en la concepció del règim local. A part de l'estructura democràtica dels nous governs locals, entra amb força el principi d'autonomia local i desapareixen les tuteles exercides fins aquest moment per l'Estat Central. Després d'una primera etapa en la que els nous ajuntaments democràtics havien de satisfer els serveis bàsics de la població, s'incrementa la qualitat i la quantitat, de manera que aquests han anat assumint funcions pròpies d'un govern del territori.<sup>171</sup>

Els nous responsables locals van manifestar la seva desconfiança amb els funcionaris dels Cossos Nacionals, entenent que representaven un règim sortosament ja superat, i que entorpien la normal gestió dels assumptes municipals a base d'uns controls propis d'altres èpoques. Va succeir un fet similar després de la proclamació de la 2a República. Però, aquesta vegada amb una diferència important: els nous governs municipals no podien procedir a la destitució de secretaris, interventors i dipositaris, ja que no tenien la potestat del seu nomenament, i per tant, tampoc la de la seva destitució. Els canvis s'havien d'encaminar cap a les oportunes reformes legislatives. Això va provocar el naixement de dos models confrontats. Per una banda, els defensors del manteniment dels cossos nacionals, com a garantia d'objectivitat, imparcialitat i coneixement dels procediments administratius; i per l'altra banda, els que defensaven que el govern i administració de les corporacions recaigués en els seus membres, marginant els cossos nacionals de les activitats gestores, fins i tot proposant la seva desaparició per tal que fossin les mateixes corporacions les que seleccionessin i nomenessin els funcionaris encarregats de les funcions fins ara encomanades a secretaris, interventors i tesorers. Aquest és un debat que encara perdura avui dia, amb tanta o més intensitat com en els moments immediatament posteriors a les eleccions municipals de l'any 1979.

---

<sup>171</sup> F. CASTILLO BLANCO, de la seva ponència titulada *Claves para una nueva definición de las funciones de los secretarios, interventores y tesoreros de administración local*, pronunciada en el marc de la «Conferència 2003 de Secretaris, interventors i Tresorers d'Administració Local», i publicada pel Consejo General COSITAL.

Voldria afegir, però, en defensa dels secretaris de la dècada dels anys 70, que van tenir un paper molt important en tota la transició política cap a la democràcia, i que es van comprometre fermament amb el canvi, assegurant amb eficàcia i responsabilitat el bon resultat dels processos iniciats com, bàsicament, el referèndum de la Constitució Espanyola del 6 de desembre de 1978, i les eleccions locals de la primavera de l'any 1979. El Reial Decret 561/1979, pel qual es dictaven normes per a la constitució de les corporacions locals, preveia importants funcions per a secretaris i interventors, que es van executar a tot l'Estat Espanyol sense incidències, possibilitant, així, un trànsit cap als ajuntaments democràtics exemplar.

En aquest context i amb els nous ajuntaments democràtics, l'administració local va adquirir una gran vitalitat en tots els aspectes. En aquest sentit, els ajuntaments havien de superar importants dificultats en tots els àmbits: insuficiència de serveis públics, degradació urbanística, problemes socials, etc. A més, per a afrontar els nous reptes tenien una important insuficiència de recursos, tant tècnics, com humans i econòmics. També feia falta suprimir o modificar la normativa de règim local en vigor, que fixava tota una sèrie de tuteles sobre l'actuació dels ens locals.<sup>172</sup> Això va provocar que el PSOE presentés un recurs d'inconstitucionalitat contra una sèrie de preceptes de la legislació de règim local, que entenien com a contraris a la Constitució. Aquest recurs es va resoldre per STC número 4/1981, de 2 de febrer. D'acord amb aquesta, i tenint en compte el caràcter de Llei superior i posterior de la Constitució, les Lleis preconstitucionals poden patir una inconstitucionalitat sobrevinguda i, en conseqüència, ser invàlides en aquelles disposicions que s'oposin a la Constitució i que, per tant, s'havien d'entendre derogades. La STC reforça el principi d'autonomia local regulat a la Constitució. Aquest principi és compatible amb l'existència de controls de legalitat; però, no amb controls genèrics i indeterminats que situïn els ens locals en una posició de subordinació jeràrquica de l'Estat. En conseqüència, no es poden imposar controls d'oportunitat sobre l'actuació dels ens locals.

El TC es va tornar a pronunciar en STC 14/1981, de 29 d'abril, reafirmant el sentit derogatori de la Constitució en relació a la normativa anterior que no s'hi adequi. En aquesta sentència, s'hi manifesta que la suspensió governativa d'acords municipals sense altra raó que el control de legalitat en matèria que correspon a l'àmbit competencial exclusiu dels ens locals és contrària a l'autonomia que proclama l'art. 137 CE. Però, no ho és quan serveix o per a la defensa de les competències de l'Administració de l'Estat; o obeeixi a corregir invasions d'àmbits aliens al municipal o afecti matèries que corresponguin a l'àmbit d'aquella.

Quasi de forma simultània a la promulgació de les esmentades sentències, es va aprovar el RDL 3/1981, de 16 de gener, pel qual s'aprovaven determinades mesures sobre règim jurídic de les Corporacions Locals<sup>173</sup> (posteriorment convertit en Llei 40/1981, de 28 d'octubre).<sup>174</sup> Pel que afecta als Cossos Nacionals, l'art. 1.2 continuava preveient la necessitat de l'assistència obligatòria del secretari a les sessions de ple, comissió

---

<sup>172</sup> A. SÁNCHEZ MORÓN. De la seva conferència titulada «Análisis del proceso que llevó al establecimiento de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local». II Seminario sobre l'escala de FHN. INAP, 2-3 de desembre de 1998.

<sup>173</sup> BOE número 27, de 31 de gener de 1981.

<sup>174</sup> BOE número 271, de 12 de noviembre de 1981.

permanent i de Govern en el seu cas. També regulava els casos en els que era preceptiu l'informe del secretari o l'interventor:

Així, segons l'art. 4:

Uno. Será necesario el informe previo del Secretario y, en su caso, del Interventor, o de quienes legalmente les sustituyan, para la adopción de los siguientes acuerdos:

- a) En todos aquellos casos en que lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de los Concejales o Diputados, con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de adoptarse dicho acuerdo.
- b) Siempre que se trate de materias para las que se exija un quórum especial.

Dos. Tales informes deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación de las propuestas de acuerdo a la misma.

Aquesta regulació suposava la supressió de l'advertència d'il·legalitat.

L'art. 5 suprimia la tutela de l'Estat en algunes qüestions en matèria de personal.

L'art. 8 feia referència a la possibilitat d'impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa (que no de suspensió) dels actes de les corporacions locals per part de l'Administració de l'Estat, quan suposin infracció de les lleis i afectin les seves competències.

Malgrat les reformes i les reticències dels nous electes locals, en cap moment, almenys formalment en una norma, es va posar en qüestió l'existència dels Cossos Nacionals de Funcionaris d'Administració Local, ni es van alterar substancialment les seves funcions, a excepció feta de l'advertència d'il·legalitat ja comentada. No obstant això, els càrrecs electes reclamaven més atribucions de gestió, o confiar a personal de confiança la direcció dels serveis. Aquest fet passava per tal de reduir l'àmbit d'actuació bàsicament dels secretaris. Aquest era un cos funcional bàsicament preparat per a qüestions burocràtiques i control de legalitat, i els nous ajuntaments reclamaven millorar la gestió, així com una actuació basada en els principis d'eficiència i eficàcia. És més, massa vegades es posaven aquests principis per sobre del de legalitat, comportant evidents tensions entre els nous càrrecs electes i els funcionaris dels Cossos Nacionals. Segons Morell Ocaña, es pretenia la desustantivització del model de Cossos Nacionals, que suposava una venjança de la política sobre la democràcia.<sup>175</sup> És a dir, la política havia d'estar per sobre la burocràcia. Malgrat tot, s'obvia que la Constitució fa reposar l'organització administrativa sobre el funcionari, i el règim local que s'estava gestant suposava un incompliment d'aquesta previsió. Fruit d'aquesta situació, per exemple, es va produir un important procés de laboralització als ens locals, sobretot a partir de la LMRFP, així com la desmesurada proliferació de càrrecs de confiança.

A aquests problemes s'hi ha d'afegir el de la manca de funcionaris dels Cossos Nacionals per tal de cobrir totes les vacants existents. Aquest ja era un problema endèmic que s'arrossegava des de la mateixa creació dels Cossos Nacionals i que encara no s'havia resolt. Probablement, la Generalitat Republicana va ser l'única que en tot aquest temps va

---

<sup>175</sup> L. MORELL OCAÑA. Extret de la ponència titulada «Análisis de la incidencia del sistema de distribución de competencias sobre la regulación de la habilitación nacional». INAP, novembre 1998.



efectuar una actuació clara i decidia per a la cobertura de totes les places. Els ajuntaments van utilitzar de forma abusiva els nomenaments interins i les habilitacions, de vegades amb una inconscient actuació generadora d'una important inseguretats jurídica: places cobertes sense seguir els procediments previstos, o fins i tot cobertes per personal laboral (quan existeix la reserva a funcionaris). I faig referència a inseguretats jurídica perquè el Tribunal Suprem ja s'ha pronunciat sobre la nul·litat de ple dret dels acords adoptats per un ple en el que exercia les funcions de secretari qui no era el seu titular o el seu legal substitut.<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> STS 4 de maig de 2001. Aranzadi RJ/2001/6938. D'acord amb el Fonament de Dret Segon de la Sentència:

“Contra esta Sentencia recurre en casación el Abogado del Estado, invocado un solo motivo al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley Jurisdiccional en su redacción aplicable por infracción del ordenamiento jurídico y en concreto del artículo 62.1, apartado a), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el artículo 90.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. No comparece como recurrido el Ayuntamiento vencedor en juicio ante el Tribunal «a quo».

En síntesis la argumentación del Abogado del Estado es que el Pleno del Ayuntamiento no estaba válidamente constituido por no asistir el Secretario o quien legalmente le sustituyese, ya que no fue legal la sustitución. En consecuencia la nulidad afecta a la celebración misma del Pleno, no pudiendo aceptarse el razonamiento de que el Secretario no concurre a la formación de voluntad del órgano colegiado dado el carácter de sus competencias, ni tampoco que sea aplicable la doctrina de la Sentencia de 1 de febrero de 1990 ( RJ 1990, 989) , que sólo incidentalmente alude a la ausencia del Secretario o quien legalmente lo sustituya.

Por ello mismo se mantiene que no es aplicable el principio de conservación de los actos administrativos que consagra el artículo 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues esta aplicación solo podría efectuarse si se tratara de actos que pudieran considerarse aisladamente, y ello no sucedía en el caso de autos ya que el vicio de nulidad afectó a la celebración misma del Pleno.

El problema jurídico planteado es por tanto si la ausencia del Secretario o quien legalmente le sustituya vicia de nulidad la constitución del Pleno, lo que llevaría consigo a su vez la nulidad de los acuerdos a los que no podría aplicarse el principio de conservación de los actos.

Para la solución de este problema hemos de partir del dato de que la Sentencia recurrida basa en definitiva su razón de decidir en un solo pronunciamiento de este Tribunal Supremo, el de la citada Sentencia de 1 de febrero de 1990. No puede convenirse en sus propios términos con la afirmación del Abogado del Estado de que esta Sentencia sólo incidentalmente alude a la ausencia de Secretario o quien legalmente le sustituya en el Pleno de un Ayuntamiento, aunque desde luego las circunstancias de aquel caso eran distintas y su pronunciamiento sobre el tema que nos ocupa era simplemente uno de los varios efectuados, que difícilmente puede considerarse su única o principal razón de decidir.

Pero en cualquier caso no podemos sentirnos vinculados por esta sola resolución judicial, cuya afirmación sobre el punto que ahora interesa debe ser cuidadosamente matizada. Pues desde luego, al no tener voto en las sesiones, el Secretario del Ayuntamiento no coopera a que se perfeccione la voluntad del Pleno, pero ello no supone que no contribuya de algún modo a la formación de la voluntad ya que precisamente su función de asesoramiento puede implicar que no se adopten ciertos acuerdos, aunque lo deseen el Alcalde y los Concejales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico. Por lo demás y en otro orden de cosas es de notable relevancia su dación de fe, de la que pende la manifestación válida de que los acuerdos fueron efectivamente adoptados. Sin duda por ello una y otra competencia (el asesoramiento y la dación de fe) se consideran como el contenido de una función pública necesaria, a ejercer por los Secretarios, por el artículo 92.3, apartado a) de la Ley básica 7/1985, de 2 de abril.

A la luz de ello hemos de interpretar, acogiendo las alegaciones del Abogado del Estado, el inciso final del artículo 90.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, precepto ése que no sólo se encuentra plenamente en vigor sino que además es el único que regula directamente la materia, pues la Ley 7/1985, de 2 de abril, se refiere en su artículo 22.1 a) quienes integran el Pleno, pero no a su constitución válida. Por otra parte la disposición adicional primera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, declara que no son de aplicación al Pleno de las Corporaciones Locales las normas sobre sesiones de los órganos colegiados (artículo 26), con lo que resulta que la única normativa reguladora es la contenida en el artículo 90.1 del Reglamento antes citado.

Dicho precepto nos obliga plenamente al dictar esta nuestra Sentencia y obligaba desde luego al Tribunal «a quo», sin que la invocación de una sola resolución judicial pudiera eximirle de su aplicación. Hemos de llegar, pues, a la consecuencia de que asiste la razón al Abogado del Estado y que la Sentencia impugnada vulneró el ordenamiento jurídico y en concreto el precepto citado del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, por lo que debe casarse la Sentencia y estimarse el presente recurso.”

Aquesta situació portava (i encara porta) la desesperació de moltes corporacions davant aquesta manca de cobertura de places. Però, al mateix temps va generar la sensació de què es tractava d'uns cossos prescindibles, precisament per aquest fet, perquè es van cercar substituïts i cobrir les places interinament, amb personal que no formava part dels Cossos Nacionals. Interinatges que pràcticament s'han consolidat, i que suposaven (i suposen) un veritable obstacle a la cobertura de la plaça. A més, aquest personal, independentment de la seva preparació i formació, de vegades inexistent, era de la confiança política dels governs locals fàcilment manejables.

Finalment, m'agradaria destacar el paper de les comunitats autònomes, que en exercici de les seves competències reclamaven la desaparició dels Cossos Nacionals, i la seva conversió, si és el cas, en cossos autonòmics. En aquest aspecte cal destacar la STC 25/1983, de 7 d'abril, en relació a un conflicte de competències promogut pel Govern Basc contra el Reial Decret 642/1981, de 27 de març, que regula el règim dels concursos de trasllats dels funcionaris de Cossos Nacionals d'Administració Local, i contra la Resolució, de 2 de maig de 1981, de la Dirección General de Administración Local, que convoca concursos de trasllat per a la provisió en propietat de places que han d'ocupar funcionaris dels cossos nacionals d'Administració local. La Sentència resol a favor de l'Estat. En el fonament jurídic quart de la Sentència s'afirma:

“La atribución de la competencia exclusiva a la Comunidad Vasca, a que hemos hecho referencia en el apartado anterior, presenta una evidente limitación en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, que habla de «bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas» y de bases del «Régimen Estatutario de sus Funcionarios». En esta limitación hay, obviamente, que entender incluidas a las Administraciones locales y a los funcionarios de estas Administraciones. Por consiguiente, reducido a su síntesis el problema que se nos plantea consiste en decidir si la convocatoria y la decisión de los concursos a que este asunto se refiere forman parte de las «bases» que menciona el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución o si por no caer en el terreno de la limitación entran en el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía, pues prima facie una competencia exclusiva -sin entrar a dilucidar, porque sería impertinente, lo relativo a la potestad legislativa y la de desarrollo de la legislación del Estado- conlleva los poderes de ejecución de la legislación vigente y no ofrece duda que la convocatoria y la resolución de los concursos para cubrir plazas de funcionarios pertenece al marco de la ejecución de la normativa vigente, que sólo podrá, por tanto, corresponder al Estado, si de algún modo tuviera que entenderse incardinada en las «bases» a que se refiere el tantas veces citado art. 149.1.18.<sup>a</sup>.

Por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas.

Como ya dijo este Tribunal en su Sentencia de 28 de junio de 1981, no es fácil determinar en cada caso concreto cuáles son las bases de una determinada materia o

cuáles son las condiciones básicas a que ha de quedar sometida y hay que considerar imposible cualquier intento de relación apriorística limitándose a moverse dentro de las coordenadas que acaban de ser apuntadas. Ha sido también señalado por la jurisprudencia de este Tribunal que las «bases», en cuanto concepto que nuestro primer cuerpo de leyes utiliza para expresar un criterio de deslinde de competencias entre los poderes centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, no tienen necesariamente que quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política, de manera que hayan de encontrarse en leyes marco o leyes de bases, sino que, como concepto material, pueden hallarse en leyes en sentido estricto o incluso en reglamentos ejecutivos en cuanto éstos contengan desarrollos necesarios reducidos a ellos por las leyes.

En el presente caso se trata de decidir si la selección de funcionarios pertenecientes a los cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local y su adscripción a plazas determinadas, pertenece o no al núcleo de las «bases» de la regulación de la materia indicada. Al resolver esta cuestión manejando el concepto de la jurisprudencia de este Tribunal que antes recordamos, tenemos que establecer que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los cuerpos de funcionarios citados como cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básica en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un cuerpo de funcionarios de alta cualificación, tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese cuerpo y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe. En este sentido no se puede olvidar que la pretensión sostenida por los promotores de este conflicto, aunque a la corta pudiera conducir simplemente a una multiplicación de los concursos de posible solución, de acuerdo con unos cánones igualitarios e impugnables, en su caso, por la vía contenciosa administrativa, a la larga tiene que conducir a una fragmentación de los concursos, por la absoluta imposibilidad de atender a todos ellos simultáneamente, con la ulterior y muy probable consecuencia de facto, sino de iure, de que se produzca una cabal regionalización de los cuerpos en cuestión, en contra de lo que en la línea de partida de este razonamiento habíamos considerado como básico.”

Aquesta Sentència configura com a bàsica, en l'actual ordenament jurídic (el del moment de dictar-se la sentència), l'existència de Cossos de caràcter nacional i la selecció dels seus funcionaris. També ho és el sistema per adscriure aquests funcionaris a places concretes, pel que suposa igualtat d'oportunitats i valoració objectiva de mèrits, així com garantir en la mateixa manera els drets dels ciutadans en tot el territori nacional. Com a conclusió afegida, s'ha de tenir en compte que el TC es remet a la legislació bàsica vigent. El caràcter bàsic dels Cossos Nacionals no es desprèn de la Constitució, sinó de la legislació bàsica. Si aquesta es modifica, evidentment pot afectar aquell caràcter bàsic.

Aquesta doctrina es ratifica en la STC 76/1983 de 5 d'agost. En el seu fonament jurídic 38 s'afirma:

“El título VI forma parte del contenido del Proyecto que fue estimado como armonizador y responde a la necesidad, apreciada por las Cortes Generales a solicitud del Gobierno, de fijar los principios básicos en materia de función pública autonómica.

Es preciso, sin embargo, examinar previamente -como señalamos en el fundamento jurídico tercero-, si el Estado dispone de una atribución constitucional específica, pues sólo en el caso de que ésta no exista o sea insuficiente tiene sentido la defensa del interés general a través de una Ley de armonización, dentro de los límites establecidos en el art. 150.3 de la Constitución.

Se impone, pues, analizar los títulos competenciales que en materia de función pública corresponden al Estado en relación con las Comunidades Autónomas de mayor nivel de autonomía, y si el contenido del título VI del Proyecto puede considerarse resultado del ejercicio de tales competencias estatales.

El art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1.<sup>a</sup> competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos, es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2.<sup>a</sup> competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas.

Los recurrentes sostienen que tal competencia de carácter organizativo corresponde a las Comunidades Autónomas al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1 ) y de los propios Estatutos -Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-, sino de la competencia por ellas asumidas respecto a la organización de sus propias administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, corresponde fijar al Estado.”

I en el seu fonament jurídic 45:

“El art. 35 prevé, por una parte, la existencia de Cuerpos o Escalas nacionales, reenviando a una Ley estatal posterior la determinación de qué Cuerpos o Escalas de funcionarios han de revestir tal carácter; y, por otra, explícita algunas consecuencias inherentes al establecimiento de los mismos: así, las funciones propias de tales

Cuerpos o Escalas deberán ser desempeñadas en las Comunidades Autónomas por funcionarios procedentes de ellos, los cuales podrán participar en los concursos que se convoquen para la provisión de los correspondientes puestos de trabajo existentes en dichas Comunidades.

Por lo que se refiere al primer aspecto, es de señalar que pueden existir razones de interés general nacional que legitimen constitucionalmente la configuración como nacionales de determinados Cuerpos o Escalas de funcionarios, como ha señalado este Tribunal en su Sentencia 25/1983, de 7 de abril, y, en tal sentido, cabe dentro de la regulación de las bases previstas en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución el que el Estado se reserve la potestad de crear y organizar dichos Cuerpos o Escalas y que dicha creación tenga que hacerse por Ley. Ello no supone, pues, en principio, como pretenden los recurrentes, una intromisión inaceptable en la competencia de las Comunidades Autónomas para organizar su propia burocracia, siempre que su creación se realice dentro de los límites que permite el orden constitucional en el ejercicio de la competencia que el art. 149.1.18.<sup>a</sup> reconoce al legislador estatal. Sólo una vez efectuada la determinación concreta prevista y en relación con cada uno de los Cuerpos o Escalas creados podrá declararse, a través del oportuno procedimiento de inconstitucionalidad, si el legislador estatal, al dictar la correspondiente Ley, se ha extralimitado en el ejercicio de la potestad que la norma en cuestión le atribuye y ha invadido tal ámbito competencial.

En cuanto al segundo punto, no plantea problema especial alguno, ya que, una vez declarada constitucional la asignación del carácter nacional a determinados Cuerpos o Escalas, esta constitucionalidad se extiende forzosamente al resto del precepto que no es sino una consecuencia obligada del establecimiento de aquéllos.”

Amb aquests antecedents (al menys pel que fa a funció pública i Cossos Nacionals), a principis de l'any 1983, es va crear un grup de treball d'experts per a redactar un esborrany d'avantprojecte de llei de bases de règim local. Entre les conclusions i recomanacions d'aquest grup d'experts, figuraven les de fixar a favor de l'Estat:

“(…) una reserva de competencias para designar entre los cuerpos de funcionarios que en la actualidad están a su servicio algunos que, en todo caso, seguirán teniendo carácter nacional o estatal, en el sentido de que serán Cuerpos únicos reclutados conforme a pruebas ordenadas por la Administración estatal; sometidos a un régimen unitario y puestos a disposición o adscritos ulteriormente al servicio de otras administraciones públicas, principalmente a las CCAA

Dos medidas complementarias requerirá esta decisión: primera, definir qué funciones concretas han de quedar confiadas a los Cuerpos nacionales únicos; y segunda, establecer la obligación de que en las plantillas orgánicas de todas las Administraciones públicas aparezcan adscritos, cuando sea preciso, determinados puestos de trabajo a dichos Cuerpos nacionales.”<sup>177</sup>

El mes de juny de l'any 1983 ja s'estava redactat el primer esborrany d'avantprojecte de LBRL. Aquest es va sotmetre a deliberació en el Consell de Ministres, en el que es va preparar un document que sintetitzava els principis en què es basava la proposta. El punt

---

<sup>177</sup> Extret de la conferència de A. SÁNCHEZ MORÓN citada *ud supra*.

número 21 feia referència a la funció pública local. D'acord amb el tercer apartat d'aquest punt:

“No obstante lo anterior, el correcto funcionamiento de las instituciones locales es una cuestión que trasciende no sólo el interés meramente local, sino también el interés autonómico, por tratarse de un imperativo evidente del interés general nacional.

A tal efecto revisten particular importancia una serie de funciones públicas que, por ello, deben ser desempeñadas en toda Corporación local por funcionarios que gocen de una formación homogénea de índole estatal y de unas condiciones especiales de independencia en el ejercicio de su función respecto de los avatares públicos. Tales funciones son las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad, tesorería y recaudación.

Coherentemente con este planteamiento, y en relación con tales funcionarios públicos, la Ley debe modular el sistema de selección, formación y provisión de plazas, de manera que resulten garantizados todos los intereses en presencia.

Así, estas plazas han de ser cubiertas por la propia Corporación interesada a través de un concurso entre funcionarios que cuenten con una habilitación de carácter nacional, obtenida a través de las pruebas de selección y de la formación que corresponden al Estado, sin perjuicio de la posible descentralización territorial de tales pruebas. Debe corresponder asimismo a la Administración del Estado el establecimiento de las normas básicas que deben regir los concursos que convoquen las Corporaciones.”<sup>178</sup>

Referent a aquest document, les diferents forces polítiques van manifestar la seva posició. Pel que fa a la qüestió dels Cossos Nacionals, van ser les següents:<sup>179</sup>

Govern Basc i PNV: a part de manifestar el seu rebuig a discutir un document de principis, i no un text articulat, van manifestar la seva discrepància amb el capítol sobre funció pública, ja que rebutjaven la necessària habilitació nacional, pronunciant-se a favor de l'habilitació autonòmica.

Govern de la Generalitat de Catalunya i Grup Parlamentari de Minoria Catalana: acceptaven la necessitat d'un grup de funcionaris locals amb una habilitació especial d'àmbit autonòmic, o fins i tot estatal; però, reforçant el paper de les CCAA i les seves escoles de funcionaris en la seva selecció i formació.

El Grup Popular (AP-PDP-UL): es van manifestar partidaris del manteniment dels Cossos Nacionals de Funcionaris d'Administració Local.

La Xunta de Galícia (governada per la coalició AP-PDP-UL): coincidia amb l'opinió del Grup Popular (evident, atenent la seva composició). No obstant això, es manifestava a favor que, tot i mantenir els Cossos Nacionals, es creessin els Cossos Autonòmics de

---

<sup>178</sup> Extret de la conferència de A. SÁNCHEZ MORÓN citada ud supra.

<sup>179</sup> Extret de la conferència d'A. SÁNCHEZ MORÓN citada ud supra.

Funcionaris d'Administració Local, seleccionats per cada comunitat autònoma mitjançant els seus instituts o escoles de funcionaris en col·laboració amb l'IEAL.

La Junta de Castella i Lleó, governada pel PSOE: coincidia amb la posició manifestada per la Generalitat de Catalunya, sense rebutjar l'habilitació nacional; però, donant un pes més important a les CCAA pel que fa a la seva selecció i formació.

PCE: es manifestaven contraris a l'habilitació nacional; però, favorables a la creació de Cossos Autonòmics de Funcionaris d'Administració Local.

Les centrals sindicals (UGT, CCOO, USIAL): van presentar un document conjunt basat en tres punts, els quals són:

- La conveniència de suprimir els Cossos Nacionals, entenent que eren innecessaris pel correcte funcionament de les administracions locals.
- Un major protagonisme de les CCAA pel que fa a selecció, formació i règim dels funcionaris de l'Administració local.
- La necessitat de connexió i cooperació entre l'IEAL i les escoles autonòmiques de formació de funcionaris.

La FEMP va celebrar una assemblea a Barcelona els dies 8 i 9 d'octubre de 1983, en la qual es van defensar els següents principis en matèria de funció pública local:

- La selecció de tot el personal de les administracions locals havia de ser competència exclusiva de la respectiva Corporació. La legislació s'havia de limitar a assegurar l'efectivitat dels criteris de publicitat i igualtat en l'accés.
- Les funcions de secretari, interventor i dipositari havien de ser assumides per funcionaris designats per la pròpia Corporació, mitjançant acord del ple. La LBRL només havia de definir els requisits generals que havien de reunir aquests funcionaris i regular el règim transitori dels actuals Cossos Nacionals.
- L'Alcalde o el Ple havien de poder designar les persones que consideressin més idònies per a l'exercici de les funcions directives.

Per tant, els únics que defensaven la desaparició d'uns cossos amb una habilitació especial eren les centrals sindicals i la FEMP. Totes les forces polítiques coincidien en la necessitat del manteniment d'aquesta habilitació especial, alguns decantant-se per la nacional, i d'altres, per l'autonòmica.

Davant aquesta situació també es va pronunciar el "Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios". Aquest col·legi va trametre el següent acord al Govern:<sup>180</sup>

"En el anteproyecto de la Ley de Bases de Régimen Local, en su título VII, sobre la función pública, y concretamente, en el artículo 78, apartados 2 y 4, se recogen expresamente las funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios con habilitación nacional, entre las que aparecen las que tradicionalmente y en la legislación vigente, han estado y están atribuidas a los Cuerpos Nacionales de secretarios, Interventores y Depositarios, con supresión de alguna de ellas, de verdadera importancia, y trascendencia para el buen funcionamiento de las Corporaciones locales.

---

<sup>180</sup> Nuevo régimen local. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1986, p. 1182.

En cambio, de forma sorprendente, se elude toda referencia a que dichas funciones públicas les corresponden a los citados Cuerpos profesionales, preparados especialmente para tales cometidos, desde su rigurosa selección inicial, y con una continua formación especializada a todo lo largo de su vida profesional.

Por otra parte, en ningún artículo del anteproyecto existe la más mínima referencia a los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios. Solamente se alude en el artículo 80.4,c), y de forma indeterminada e incidental, a los Cuerpos de funcionarios –sin referencia a los Cuerpos Nacionales- al señalar que reglamentariamente se establecerán por la Administración del Estado los porcentajes reservados a funcionarios para su acceso a “Cuerpos” o categorías superiores, en las convocatorias de habilitación i provisión; y en la disposición adicional primera, únicamente referido al “Cuerpo de bomberos”.

Ahora bien, la omisión en el anteproyecto de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local no es involuntaria ni impremeditada, sino que, por el contrario, es significativamente reveladora del propósito perseguido: la disolución de los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local.

Y ello explica que en la disposición transitoria quinta, se establezca, entre otros extremos, que los actuales miembros de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local se considerarán que cuentan con la habilitación de carácter nacional regulada en esta Ley.

Se pretende pues –aunque no se diga directa ni expresamente- extinguir a los actuales Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, y desposeer a sus actuales titulares de sus títulos profesionales, anticonstitucionalmente, y por vía confiscatoria, integrándolos únicamente en un grupo de funcionarios de habilitación de carácter nacional, sin especialización suficiente, con funciones y tareas amplias e indeterminadas.

Ello constituye un agravio y atentado contra un colectivo profesional, que tiene acreditada sobradamente su preparación especializada, profesionalización, imparcialidad, objetividad y larga y fecunda historia, tantas veces dolorida, al servicio, eficaz y leal, de las Corporaciones locales y, a través de ellas, de los ciudadanos y del pueblo.

Además, la solución que se propugna de la disolución de tales Cuerpos Nacionales, cuando las funciones permanecen y se reconoce la necesidad de que los funcionarios que las desempeñan sean de ámbito nacional, no tiene precedentes en la Administración Pública del siglo XX, en el mundo occidental.

Es anticonstitucional, por infracción, entre otros, de los principios básicos establecidos en los artículos 9, 14, 103 de la Constitución, sobre sometimiento pleno de todos los poderes públicos a la Ley y al Derecho, servicio a los intereses generales con objetividad y eficacia, imparcialidad en el ejercicio de las funciones, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad administrativa, etc.

Conculca el principio de igualdad ante la Ley, que supone el derecho subjetivo a obtener un trato igual en este aspecto, para todos los funcionarios públicos, tanto del Estado como de las Corporaciones locales. Principio que impone, consecuentemente, una obligación a todos los poderes públicos, limitando incluso al poder legislativo, de que a supuestos de hecho iguales deben ser aplicadas unas consecuencias jurídicas iguales. Y que exige que para que haya una diferencia de tratamiento legal, existan diferencias objetivas, fundadas y razonables, pues si no se



incurre en arbitrariedad y discriminación, al faltar una justificación objetiva y razonable, como ha proclamado reiteradamente el Tribunal Constitucional.

Y esto es precisamente lo que sucede en este caso, ya que ni en la administración civil y militar del Estado, ni en el Poder Judicial, ni en las propias Cortes generales, desaparecen los Cuerpos especializados existentes, en aras a otros planteamientos organizativos de la función pública. Y si esto es así, no se justifica, de ningún modo, como pretende hacerse exclusivamente con los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, integrados sólo por tres Cuerpos. Y sin tan siquiera la más mínima alusión al obligado respeto de derechos y situaciones jurídicas adquiridas y consolidadas, de un colectivo de cerca de cinco mil funcionarios públicos.

Que existe tal discriminación arbitraria, lo demuestra que tal actitud no concuerda en absoluto con las reiteradas y recientes declaraciones del propio Gobierno, concretamente de su Ministro de la Presidencia, Sr. Moscoso, ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados y ante la Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior del Senado, en sesiones informativas de 25 de febrero y 9 de junio de 1983, respectivamente, en las que, después de hacer referencia a los aproximadamente 290 cuerpos y 1360 escalas diferentes de la Administración del Estado, y refiriéndose a esta superabundancia de Cuerpos y Escalas, se manifiesta en el sentido de “posibilitar aquéllos que tengan funciones reales y sin olvidar que la especialidad de determinados Cuerpos, obviamente exigirá su permanencia e incluso el robustecimiento de sus funciones”; y agrega que en ningún momento se intenta que sea un arma contra ningún Cuerpo, sino que se trata de posibilitar la fusión de algunos de ellos, siempre y cuando sean colectivos que estén desempeñando una función similar, que sean absolutamente homologables. Y añade que incluso se va a crear inmediatamente un nuevo “Cuerpo de Gestión” en la Administración del Estado que en un primer momento, tendrá una dotación de 3000 plazas, lo que supondrá una promoción específica para el “Cuerpo Administrativo”.

Y si tal objetivo del Gobierno es razonable, no existe, en cambio, la más mínima justificación para que, en este caso, dada la especialidad, acreditada y reconocida, de sólo tres Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores i Depositarios de Administración Local, con funciones reales, concretas y específicas, se intente, de forma inconstitucional, su disolución, cuando obviamente, razones de eficacia y buena administración y de obligado sometimiento al ordenamiento jurídico de las Corporaciones locales, exigen su permanencia.

E incluso, -como dice el Ministro Sr. Moscoso, referido a los Cuerpos especializados-, cuando lo que procedería es el robustecimiento de sus funciones, en aras al mejor servicio a la seguridad jurídica de los ciudadanos y eficacia de la Administración Pública Local.

Máxime que, además, el propio Programa del partido socialista en materia municipal, de cara a las elecciones generales de 28 de octubre de 1982, en cuanto a la política del Gobierno para la Administración Local, tampoco propugnaba la supresión de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, ni de ningún otro Cuerpo de funcionarios, sino que afirmaba que la preocupación del Gobierno debía ser la selección y formación de personal técnico especializado suficiente para atender las necesidades de las entidades locales en aquellos “Cuerpos” o grupos profesionales que señale la Ley de Bases de

Administración Local, a cuyo efecto se potenciarían las actividades de la Escuela Nacional de Administración Local.

Además, y en otros ámbitos –para no multiplicar excesivamente los ejemplos, y por referirnos a los más recientes sobre reconocimiento expreso de los “Cuerpos de Funcionarios”- debe recordarse que el propio Estatuto de Personal de las Cortes Generales, aprobado por unanimidad el 23 de junio de 1983, en reunión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras colegisladoras (BOE del día 29), en su artículo quinto reconoce –y no disuelve- los distintos “Cuerpos” especializados de funcionarios de las Cortes: Letrados, Archiveros, Bibliotecarios, Asesores Facultativos, Redactores, Taquígrafos y Estenotipistas, Técnicos Administrativos, Auxiliares Administrativos y Ujieres.

Posteriormente, la propia Ley Orgánica de 25 de agosto de 1983, de Reforma Universitaria (BOE de 1 de septiembre), ya en vigor, en su artículo 33 dispone que el Profesorado de las Universidades estará constituido por funcionarios docentes de los siguientes “Cuerpos”: a) Catedráticos de Universidad; b) Profesores Titulares de Universidad; c) Catedráticos de Escuelas Universitarias; d) Profesores Titulares de Escuelas Universitarias.

Igualmente, la referencia a los “Cuerpos” de funcionarios aparece expresamente, entre otros, en los artículos 2, 4, 11, 13, 16, 19 y 21 y disposiciones adicionales primera y segunda del Anteproyecto de Ley de Medidas para la reforma de la Función Pública, de junio de 1983; y concretamente en el artículo 13, apartado 2, sobre regulación de la situación de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, se dispone que siguen plenamente perteneciendo a sus Cuerpos o Escalas de origen, permaneciendo en una situación administrativa especial de “servicios en Comunidades Autónomas” y en el artículo 22, sobre racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado, en su número 3, establece la autorización al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de la Presidencia y previo informe de la Comisión de Personal, se puedan modificar aquellos Cuerpos de igual nivel de titulación, cuando tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico y siempre que de la unificación se deriven notorias ventajas para la gestión de los servicios.

Anteproyecto que, con ligeras modificaciones, se ha aprobado ya por el Gobierno, en el pasado mes de septiembre, como Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y en el que son reiteradas las referencias a los “Cuerpos de Funcionarios” (artículos 1, 2, 10, 19, 20, 21, 23, 24, 26, etc.)

Y, por otra parte, igualmente se hace referencia a los “Cuerpos” de funcionarios en el artículo 13 del Anteproyecto de la Ley Orgánica de Sindicación y Huelga de los funcionarios públicos, de mayo de 1983 en cuanto se refiere a los Colegios electorales para la celebración de las elecciones para representantes del Personal en los distintos centros.

Pero es que, además, tal discriminación, arbitraria e injusta, sin fundamento objetivo alguno, constituye una conculcación de la doctrina del propio Tribunal Constitucional que en su sentencia de 7 de abril de 1983, en conflicto positivo de competencias, ha declarado que es básico en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un “Cuerpo” de Funcionarios de alta cualificación –se refiere a los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local- y de ahí deduce que tiene la misma connotación de básico de todo aquello que

preserve la existencia de tales cuerpos y permita proscribir lo que los haga desaparecer o los menoscabe.

Y resulta verdaderamente paradójico e incongruente que precisamente en el informe previo o Exposición de Motivos al borrador de Anteproyecto de Ley, por el que se regulan las Bases de Régimen Local, redactado por el Ministro de Administración Territorial, en su apartado B), sobre función pública local, epígrafe 3, página 27, se declara correctamente, por una parte, que la consideración de la existencia de un interés supralocal y también supracomunitario justifica que el Estado se reserve la habilitación y el régimen de determinados funcionarios, precisamente los que han de cumplir estas funciones, de donde se deduce, de acuerdo con la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983, una serie de consecuencias en orden al nombramiento de funcionarios, sistema de provisión de plazas, régimen de destitución del cargo y separación del servicio, etc., ya que en palabras del propio Tribunal “Todo aquello que sea preciso para la “preservación” de la normativa de una “Institución” considerada como “básica” debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o conexión”, pero lo curioso es que, por otra parte, la sentencia constitucional invocada se está refiriendo expresa y reiteradamente a los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local y, en cambio, en el texto del Anteproyecto se omite toda referencia a tales Cuerpos.

Doctrina que ha sido recordada en sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, en relación con el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), en cuyos fundamentos jurídicos, al número 45 y referido al artículo 35 de dicho Proyecto, reconoce que tendrán carácter “Nacional”, los “Cuerpos” o Escalas de funcionarios a los que en el futuro una Ley del Estado asigne dicho carácter y cuyas “funciones propias” deban ser desempeñadas, en las Comunidades Autónomas, por funcionarios procedentes de los mismos; y declara que pueden existir razones de interés general nacional que legitimen constitucionalmente la configuración como nacionales de determinados Cuerpos o Escalas de Funcionarios, haciendo referencia a la anterior sentencia de 7 de abril de 1983.

Además, las Cortes generales han publicado ya en los Boletines Oficiales de las mismas, la Ley de Proceso Autonómico (LPA), de inmediata promulgación y sanción real, en cuyo artículo 28 se transcribe literalmente el anterior artículo 35 de la LOAPA.

Y claro es que si para las Comunidades Autónomas con una autonomía plena y auténticos poderes legislativos, se pueden crear Cuerpos Nacionales de funcionarios con funciones propias, no tiene sentido ni justificación alguna que, en cambio, se pretenda extinguir a los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios con funciones propias y definidas dentro de las Corporaciones Locales, y una larga tradición de servicio a las mismas, cuando su autonomía es de autogobierno o autoadministración, según el propio Tribunal Constitucional en sentencias de 2 de febrero y 14 de julio de 1981.

Y no solamente hay una omisión esencial y significativa, sino que, en realidad, implícitamente y, según se desprende de la disposición transitoria quinta, quedan dichos Cuerpos disueltos o a extinguir como tales y los actuales funcionarios pertenecientes a los mismos integrados de plano y forzosamente, sin reconocimiento ni respeto de los derechos adquiridos, a unos grupos de funcionarios de habilitación nacional, sin denominación propia y sin especialización alguna.

Y si el Tribunal Constitucional ha reconocido a los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local su carácter de “institución básica”, ello supone una garantía institucional indisponible por el legislador ordinario en su contenido esencial, en función de preservación o aseguramiento de la misma, en su imagen característica, sin perjuicio de cuantas reformas razonables sean precisas de dichos Cuerpos Nacionales, para adecuarse al cambio histórico en el que vivimos.

Lealtad a la Constitución y respeto a la jurisprudencia constitucional que a todos nos es exigible, como recientemente recordaba el Presidente del Gobierno, D. Felipe González, ante las Cortes Generales en su debate sobre “El estado de la Nación”.

Y otro tanto pudiera decirse de la doctrina del propio Consejo de Estado, en su conocido dictamen en relación con el proyecto de Decreto por el que se estableció el nuevo régimen para los concursos de traslado entre los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, en los que se insistía que la naturaleza misma de estos “Cuerpos” no es algo caprichoso, efímero o baladí sino que responde a la necesidad de seleccionar a los funcionarios más caracterizados y responsables de las Entidades Locales en ámbito nacional, en pro de su mayor competencia e independencia y de la mejor selección del personal para el servicio de los entes locales.

Por todo lo expuesto –queda dicho con el mayor respeto y en aras de colaboración constructiva- se formulan las siguientes conclusiones:

Primera.- El artículo 78, apartado cuarto, del Anteproyecto de Ley reguladora de las Bases de Régimen Local debe quedar redactado de la forma siguiente:

Son funciones públicas, cuyo cumplimiento corresponde a los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios, con habilitación para todo el Estado español, las siguientes:

- a) Las de Secretaria, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) Las de intervención y depositaría, dentro de sus respectivos ámbitos, que comprende el asesoramiento, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

En las normas de desarrollo de la presente Ley se concretarán aquellas otras funciones públicas, cuyo cumplimiento pueda, además, quedar encomendado a dichos funcionarios.

La habilitación de los funcionarios correspondientes compete al Instituto de Estudios de Administración Local.

Segunda.- Debe suprimirse íntegramente la Disposición Transitoria Quinta de dicho Anteproyecto, en cuanto implícitamente disuelve y extingue a los actuales Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local.”

Voldria remarcar que l’art. 78 i DT Cinquena a la que es fa referència són l’actual article 92 i DT Setena.

D'aquesta extensa resolució se'n desprèn el temor a la desaparició com a cos professional, i els dubtes que això provocava pel futur dels funcionaris adscrits a aquests cossos. No obstant això, aquests temors inicials, de l'actuació del legislador se'n desprèn que aquest no pretenia la seva desaparició, sinó la seva transformació. Encara que aquesta interpretació s'ha de deduir des del sentit literal de la norma i des del seu posterior desenvolupament, ja que a l'exposició de motius no se'n va fer referència. El cert és que no tenia sentit una actuació tendent a la supressió d'uns cossos mitjançant la creació d'una habilitació nacional i un complicat sistema de selecció i designació. Per tant, el que va fer el legislador estatal va ser canviar el nom, modificar-lo i substituir els antics "Cossos" pels actuals FHN. En el fons, una modificació sense transcendència real. En conseqüència, independentment de la seva denominació i el nou règim jurídic proposat, es pot concloure que les noves propostes suposaven el seu manteniment.<sup>181</sup>

Durant la tramitació parlamentària de la Llei, una de les qüestions principals de debat va ser precisament l'habilitació de caràcter nacional i la desaparició dels Cossos Nacionals. És interessant transcriure les diferents intervencions produïdes el dia 12 de juny de 1984, durant la discussió de les esmenes a la totalitat.

La primera intervenció va ser la del Ministre d'Administració Territorial, de la Quadra-Salcedo, que es va pronunciar en el següent sentit pel que fa a l'habilitació nacional:<sup>182</sup>

"Con esto entramos en uno de los títulos al parecer menos comprendidos de la Ley por algunas voces discrepantes, que es el del personal de las entidades locales. La Ley de Bases, siguiendo su criterio general, entiende que la cuestión de los funcionarios tiene su tratamiento específico en la Ley de Bases de la Función Pública y en la legislación de las Comunidades Autónomas que tengan asumidas esta competencia. No obstante, y sin perjuicio de su remisión a dicha legislación, el proyecto de Ley adelanta algunos principios básicos en aquellos aspectos en que la singularidad de lo local hace de esta Ley el lugar apropiado para regularlos, y no en una Ley general reguladora de toda la Función Pública o de las bases de la Función Pública. Esto es especialmente claro en lo que se refiere a los llamados funcionarios con habilitación nacional, puesto que la causa de la regulación de este tipo de funcionarios está tan íntimamente conectada con la especialidad local que lo extraño sería que una Ley general regulase lo particular y lo específico del mundo local.

La polémica a la que he hecho referencia se centra, sin embargo, en torno a lo que la Ley llama funcionarios con habilitación nacional, que otorga el Instituto de Estudios de Administración Local, en el que, como acabamos de ver, participan representantes de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales.

La cuestión es que el Estado considera básica la existencia de este tipo de funcionarios y el Tribunal Constitucional ya ha declarado que su existencia puede, en efecto, considerarse básica, por lo que la discusión acerca del carácter básico de la creación de este tipo de funcionarios con habilitación nacional es una discusión ociosa porque está ya resuelta por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, en el

---

<sup>181</sup> C. ALONSO HIGUERA. *Manual del Secretario. Teoría y práctica del derecho municipal*. Tomo II. Atelier, 2002, p. 1986.

<sup>182</sup> Totes les intervencions estan extretes del *Diari de sessions del congrés dels diputats* del dia 12 de juny de 1984.

plano político o de la oportunidad, debe subrayarse que tales funcionarios, aparte de ser muy pocos en cada Corporación, ejecutan una serie de funciones que por referirse a la fe pública, asesoramiento local, control y fiscalización de la gestión económico-financiera, contabilidad, recaudación, tesorería, etcétera, al Estado le parece oportuno asegurar que se desempeñen por personas que tienen, en primer término, una preparación adecuada y, además, funcionarios que estén dotados de un estatus que les asegure una situación de cierta independencia para que su labor, en un mundo propicio a las presiones o excesivamente cerrado, no se vea interferida en el desempeño de tareas que tienen enorme trascendencia fuera del ámbito local. La configuración de este tipo de funcionarios con habilitación nacional no impide ni la descentralización de los cursos de formación por las Comunidades Autónomas ni tampoco, en determinados supuestos, la descentralización de las pruebas de selección. No obstante, lo más importante, a juicio del Gobierno, es que la provisión de puestos de trabajo se hace mediante concurso público en que cada Corporación local nombra su tribunal y fija el baremo de méritos que, junto con el del Estado, determinan las bases y criterios para hacer la selección de este tipo de funcionarios por cada Corporación local, por tribunales nombrados por la propia Corporación y con un baremo en que la ponderación de los méritos que la propia Corporación, en su autonomía local, entiende que deben ser tenidos en cuenta, llegando hasta el 25 por ciento.

Se conjugan, por tanto, los intereses del Estado, los intereses de las Comunidades Autónomas y los intereses de las Corporaciones locales, operándose una transformación radical en el régimen vigente en cuanto a la forma de asignar puestos concretos a estos funcionarios con habilitación nacional.

El Estado asegura que determinadas funciones sólo puedan ser realizadas por ciertos funcionarios, y son las Corporaciones locales las que eligen entre esos funcionarios, conforme a los principios de mérito y capacidad, principios que, por cierto, hay que subrayar también inspiran la forma de seleccionar al resto del personal, incluido el personal laboral.”

D'aquesta intervenció se'n desprèn precisament la conclusió que abans afirmava: més que d'una extinció dels cossos nacionals, es tracta d'un canvi de nom i règim jurídic; però, mantenint l'essència pel seu caràcter bàsic.

La resposta del Grup Popular, a través del seu portaveu, Sr. José Maria Aznar, va ser prou dura pel que afecta els Cossos Nacionals:

“El sexto y último punto es la defensa y el mantenimiento de los Cuerpos Nacionales de la Administración local. A nuestro juicio, resulta evidente que los actuales Cuerpos Nacionales se ajustan plenamente a la Constitución, en general, y al artículo 103 de la misma, en particular. De igual modo le ha parecido al Tribunal Constitucional según las sentencias de 7 de abril y 5 de agosto de 1983, que no dejan dudas al respecto. ¿Cuál es la razón por la que el proyecto del Gobierno trata o, por mejor decir, maltrata, a los Cuerpos Nacionales, de tal manera que provoca su desaparición? Hay una razón evidente: en las enmiendas que el Grupo Socialista presentó al proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, en la anterior legislatura, los Cuerpos Nacionales desaparecerían, pero no en la fórmula híbrida, también esotérica,

que hoy se nos propone de la habilitación. Sino sencillamente por fórmula directa, de tal suerte que, en la práctica, casi todo el personal al servicio de las corporaciones locales sería de libre contratación y designación por las mismas. Y ese criterio que - dicho sea con todos los respetos- era descaradamente oportunista y muy cercano al sistema de expolio, al que recientemente se refería el portavoz de mi Grupo, señor Herrero Rodríguez de Miñón, hoy se matiza en la fórmula extraña de la habilitación, sencillamente por no atreverse a rectificar por entero y a mantener los Cuerpos Nacionales. Pero todo es simple formalidad, porque la desaparición se produce de hecho. Basta, si no, con repasar la disposición transitoria quinta del proyecto.

Para empezar, que esta materia se regule en una Disposición transitoria, indica que la decisión está tomada, porque, en caso contrario, es evidente que no se necesitaría ninguna transitoriedad. Pero además, el número 2 de la citada Disposición, autoriza al Gobierno para que, a iniciativa del Ministro de Administración Territorial y a propuesta del Ministro de la Presidencia-ausente- declare a extinguir determinados Cuerpos, cuando lo exija el proceso general de racionalización o el debido cumplimiento de la presente Ley, estableciendo los requisitos, criterios y condiciones para que los funcionarios de estos cuerpos se integren en otros.

Realmente, a nuestro juicio, esta Disposición es antológica porque no solo deslegaliza y politiza, cosa que en la Función Pública es política habitual del Gobierno, sino que permite, además, que el Gobierno cuando le venga en gana extinga los Cuerpos que más le molestan, y es que eso el Gobierno lo puede hacer por dos motivos: primero, en nombre de un presunto proceso general de racionalización, que debe ser algo muy misterioso porque nada se dice qué cosa sea esa, ni lo que pretende, ni lo que abarca, ni lo que busca, lo que, además de misterioso, realmente le convierte en tenebroso; y, en segundo lugar, en el debido cumplimiento de la Ley, lo cual ya es el colmo, porque quiere decir que si por las razones que fueran el Gobierno no hiciera uso de la autorización que se le confiere, la Ley no sería cumplida debidamente, sino cumplida indebidamente, y en todo caso, puesto que estamos en una Disposición transitoria, hasta tanto el Gobierno no haga uso de su autorización, sencillamente está incumpliendo la Ley.

Si a ello se le une la asignación automática de la habilitación, y todo es puesto en relación con el famoso proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el resultado es determinante: El Gobierno liquida y elimina los Cuerpos nacionales, por lo que, sin duda, el señor Ministro de la Presidencia –ausente como casi todo el Gobierno- debe ser felicitado, ya que culmina de este modo su magna obra de derribo de la Función Pública, esta vez acompañado por el señor Ministro de Administración Territorial, en solitario y que le acompaña en la faena.”

En un sentit molt diferent es va pronunciar el representant del PNV, Sr. Monforte Aguerri:

“La foralidad, como último ejemplo de la autonomía organizativa, tiene hoy su expresión en Navarra, a través de la Ley Foral, de 30 de marzo de 1983, reguladora del Estatuto de Personal aplicable a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, incluidas las entidades locales. En estos momentos, en Navarra es de su competencia la selección, formación, retribuciones, etcétera, en todo orden relativo a las entidades locales o al personal de la Administración Pública.

Usted antes ha dicho, en su intervención, que, naturalmente, el Estado tiene que garantizar una preparación adecuada. ¿Es que acaso Navarra no gestiona con eficacia su contenido? Yo creo que la actitud o el resultado de la gestión navarra es un mentís a esa actitud pretenciosa de pensar que sólo el Estado puede hacer una selección correcta que garantice el mérito y la capacidad, o que pueda elegir a las personas más preparadas, desde un punto de vista de neutralidad y de formación profesional. Sinceramente, creo que es una actitud excesiva la de pensar que sólo se puede garantizar desde el Estado esa preparación adecuada a la que usted aludía.

El Partido Socialista cuando estaba en la oposición presentó - como en tantas ocasiones- un texto alternativo a la Ley de Bases de Régimen Local, a que ya se ha aludido, en el que se extinguía el Cuerpo de Secretarios, interventores y Depositarios, atribuyendo la provisión libre de los citados funcionarios a las Corporaciones. Así, el Grupo de Socialistas de Cataluña pedía textualmente: suprimir, por obsoleta, la clasificación en Cuerpos Nacionales, con el fin de buscar medios más ágiles y eficaces para la provisión de plazas en la Función Pública, e incluso se añadía en la Exposición de motivos de dicho Grupo lo siguiente: "... permitiendo la selección y formación, a través de instituciones creadas por los propios municipios"; ni siquiera por las Comunidades Autónomas, es decir, ustedes posibilitaban, en su proyecto alternativo, que la selección y formación fuera competencia de las comunidades Autónomas. ¿A qué obedece este cambio de 180 grados? ¿Cuál es la razón de este gigantesco paso atrás? ¿Será por un esfuerzo de modernización y de europeización, o es todo lo contrario: una cesión al corporativismo?

Veamos el Derecho comparado. La Carta Europea de las Libertades Municipales dice textualmente: "En el marco de las disposiciones legales serán también de su competencia la contratación, las retribuciones y los ascensos de los empleados municipales, así como las medidas disciplinarias que les sean aplicables".

El proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local, favorablemente acogido por el Gobierno español, especifica: "El Estatuto de personal de las entidades locales, especialmente por lo que se refiere a las condiciones de formación, a las retribuciones y a las perspectivas de carrera, debe permitir la designación del personal altamente cualificado de los Ayuntamientos". Esto está ratificado por el Gobierno español.

La Conferencia de Poderes Locales y Regionales, en diversas ocasiones, en la Resolución 126 o en el proyecto presentado en octubre de 1982, reiteraba, como rasgo característico de la autonomía municipal, el nombramiento de funcionarios, y dice, refiriéndose a las últimas categorías, en las que incluye a España, lo siguiente: "Las colectividades locales o regionales son débiles o en curso de organización. Esta situación presenta un peligro evidente para la autonomía local, ya que impide al nivel local ejercer un control absoluto sobre su sistema de formación profesional. Es decir, en el Derecho comparado no existe parangón con lo que se pretende aquí. Son los propios Ayuntamientos, salvo el caso de Chipre, salvo que ustedes pretendan la "chipriotización" del Derecho municipal español. El único caso, en la Resolución que se estableció en la Conferencia de Poderes Locales y Regionales, es el ejemplo que se pone de Chipre. Por esto tenemos que mirar también un poco de cara a Europa. Y cuando ustedes hablaban de la modernización de la Función Pública, proveyéndola



de nuevas técnicas de selección, de formación, etcétera, estábamos de acuerdo totalmente, pero miremos un poco a lo que hay en Europa o a lo que ha sido el Derecho positivo español. Insisto en ello; no es algo nuevo ni excepcional lo que estoy pidiendo.

En síntesis, rechazamos este capítulo de la Función Pública por ser ajeno a la regulación de la autonomía municipal en el Derecho español desde 1812, por no tener en cuenta la magnífica y ejemplar experiencia de Navarra por no estar de acuerdo con las resoluciones y acuerdos de los organismos europeos, por no estar de acuerdo con el Derecho comparado, por su falta de modernidad y europeísmo y por su acusado sentido corporativista.”

El Sr. Pérez Royo, en representación del PCE, es pronunciaba en un sentido similar al PNV:

“En conexión con esto debe estar la capacidad de establecer la propia plantilla y de ejercer la potestad disciplinaria, quedando toda la estructura funcional inmersa en un régimen común a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, regulado por el Estatuto de la Función Pública y sin que, por consiguiente, quepan vestigios anacrónicos y jerarquizantes como los Cuerpos nacionales dependientes de la Administración central (...).

(...) Somos conscientes de que no es esta Ley el lugar más adecuado, el lugar específico para abordar la reforma funcional y la reforma administrativa en el ámbito de la esfera local también, porque creemos que debe ser el establecimiento de un régimen común para todos los funcionarios de las distintas Administraciones públicas, regulado por el Estatuto de la Función Pública. Ahí es donde debe establecerse el marco para esta reforma: pero, no obstante, entendemos que conviene adelantar en esta Ley algunos puntos que afectan singularmente a la Función Pública en el ámbito local, y en concreto me refiero a la supresión de los llamados Cuerpos nacionales, que han sido, y se pretende que sigan siendo, incrustaciones de la Administración central a la local, especialidad española, incluso diría especialidad de los cuarenta años del franquismo, que entendemos debería desaparecer con esta reforma democrática de los Ayuntamientos.”

Finalment, el Sr. Fajardo, en representación del Grup Socialista de la cambra, va defensar el projecte del Govern pel que fa a l’habilitació Nacional de la següent manera:

“Ahora bien, señorías, yo creo que la cuestión que responde más a este principio, a esta exigencia que nosotros hacemos de tratamiento común, de cultura jurídico-administrativa común, es el tratamiento que damos –y aquí ha habido controversias de un lado y de otro- a la Función Pública local. La Función Pública local es un tema atípico de este debate, donde unos nos acusan, como decía antes, de corporativistas y otros nos acusan casi de que nos comemos vivos a los Secretarios municipales. Lo cierto es que yo creo que estamos discretamente en el medio de tan desagradables excesos, señor Aznar.

Y nos complace -repetía antes- que los Grupos enmendantes hayan contribuido a centrar en eso también este proyecto de Ley, que los Grupos enmendantes hayan, tan brillantemente, contribuido a destacar el carácter equilibrado y mediador de este proyecto de Ley. Yo creo que en este tema debemos ver dos aspectos distintos e

importantes. Por un lado, la regulación del Estatuto Profesional, la regulación del Estatuto Personal del Funcionario Local: lo que hace referencia a su selección, lo que hace referencia a su formación, a su encuadramiento burocrático, a la disciplina. Pues bien, el proyecto de Ley responde en esto a aquellos principios constitucionales de mérito y capacidad, derechos sindicales y otros recogidos y desarrollados en una Ley que tuvimos hace unas semanas aquí, la Ley de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública.

El Partido Socialista, a través del Gobierno, en esta materia, concreta y mantiene la misma filosofía desde 1979. Sin embargo reconoce que, respecto de las fórmulas y de los documentos que en esta materia ha tenido en otro tiempo, este proyecto de Ley aun manteniéndose en esa misma línea, perfecciona, técnica y políticamente, nuestra anterior posición. Esta posición consiste en el equilibrio entre dos principios. En primer lugar, el principio de autonomía local, la posibilidad de que las Corporaciones locales seleccionen su personal, ya que, señorías, en un 25 % pueden establecer las condiciones –en relación a los Cuerpos Nacionales, estoy hablando ahora- para su selección. Efectivamente, tienen una intervención más fuerte y más profunda y hay una verdadera autonomía local en los funcionarios más generales, más estatales. En lo demás es mayor esta autonomía local, y luego incorporan al funcionario a la condición de funcionario de la Corporación en todo su Estatuto, en todo su tratamiento, con lo que queda claro que ese principio de autonomía local se plasma en el sistema que aquí se defiende.

Junto al principio de la autonomía local se trata de establecer también el principio de la garantía estatal de un tratamiento común, como antes decía, en la prestación de ciertas funciones públicas, precisamente para cumplir con esa finalidad de esa cultura jurídico-administrativa común, de esa unidad del Estado. Esa garantía, señorías, por el ámbito estatal en que se opera sólo puede, Señor Monforte –y usted hacía referencia a este tema-, corresponder al Estado, y no es que acudamos a desconfianzas respecto de las Comunidades Autónomas, respecto de esta u otra Comunidad Autónoma; es, simplemente, que el ámbito donde tiene que operar la garantía es el ámbito estatal y es necesaria una regulación de la intervención estatal en esta materia para que los valores que se quieren defender sean defendidos.

Esta garantía se consigue, como es sabido de SS. SS., por la técnica de la habilitación nacional. La habilitación nacional es una especial condición de algunos funcionarios, no propiamente de un Cuerpo o Escala determinada. Condición que el Estado reconoce mediante una especie de imposición de manos –diríamos- que garantiza la homogeneidad de su cualificación burocrática. El Estado quiere custodiar directamente, en atención, fundamentalmente a la igualdad de tratamiento, a los ciudadanos en la prestación de determinadas funciones y declara básica su encomienda a determinados funcionarios por él seleccionados.

A este esquema, señor Aznar, tal vez le falta el caparazón corporativo, pero tiene, sin duda, la sustancia; tal vez tenga usted razón en que no encuentra por ninguna parte el cuerpo, pero no me negará que está el alma. Donde no está el alma, señor Aznar (creo que ahí es donde fundamentalmente discrepamos de su modelo, porque ahí está la razón fuerte de su modelo, aunque usted trata de cargarlo en la desaparición o no de los Cuerpos Nacionales) es en algo que nosotros no compartimos, algo en lo que

abiertamente discrepamos, y es en la pretensión del Grupo Parlamentario Popular de reforzar el papel de los funcionarios fuera y más allá del límite de lo estrictamente burocrático, pugnando por invadir el campo reservado a los políticos, a los representantes populares. Este es el segundo aspecto de la cuestión, la relación funcional del empleado público con la estructura interna de poder de cada Corporación local.”

Després d'aquesta intervenció, indubtablement la intenció del Govern era la transformació dels Cossos Nacionals, amb un canvi de nom i de règim jurídic. En aquest sentit, al referir-se al percentatge de barems específics atribuïble als ens locals en els concursos de provisió de llocs de treball, no es refereix a habilitats nacionals, sinó a Cossos nacionals. La referència metafòrica final al manteniment de l'ànima es prou contundent.

La resta dels grups parlamentaris no es van pronunciar sobre aquesta qüestió.

Durant la tramitació parlamentària de la Llei es van presentar un total de 61 esmenes parcials als articles que feien referència als FHN, i només se'n van acceptar dues presentades pel Grup Socialista, les quals eren de poca importància.

La postura final del PNV i el PCE en el debat en comissió va ser la de deixar només en mans de l'Estat la competència per a fixar la legislació bàsica aplicable als funcionaris locals; però, en cap cas facultats executives de selecció i formació, que havien de passar a les comunitats autònomes.

Pel que fa al Grup de Minoria Catalana, es va arribar a un acord pel que fa als FHN, modificant els articles 96 i 97 (98 i 99 del text definitiu) per tal que l'Institut d'Estudis d'Administració local encomanés a les Escoles de Funcionaris de les CCAA la formació d'aquests funcionaris, així com que la convocatòria de concursos per a la provisió de places s'efectués per les CCAA, i supletòriament per l'Estat.

També es va assolir finalment un acord amb el PNV, afegint una Disposició Addicional, la segona, que donava satisfacció a les seves aspiracions. Aquest acord amb el PNV va causar una sensació molesta en el Grup de Minoria Catalana, que es van sentir enganyats, ja que no havien aconseguit tant per Catalunya, motiu pel qual es van oposar al projecte, i finalment van recórrer a la Llei al Tribunal Constitucional. Aquesta situació va provocar la següent intervenció del Sr. Roca i Junyent en la sessió del Ple del Congrés de 12 de març de 1985:

“No obstante, cuando el proyecto llegó al Senado fue objeto de múltiples enmiendas por parte del Grupo Parlamentario Socialista en aquella Cámara, hasta el punto de que con ocasión del debate sobre el estado de las autonomías celebrado muchos días antes -repito, muchos días antes de que se planteara la famosa y polémica enmienda transaccional a la disposición adicional segunda del proyecto de ley, nuestro Grupo en el Senado, a través de su portavoz -y cito literalmente del Diario de Sesiones de aquella Cámara- dijo: «El proyecto de ley de Bases de Régimen Local, tal y como salió del Congreso de los Diputados, nos parecía un punto de partida aceptable, pero se encuentra seriamente amenazado por un conjunto de enmiendas presentadas por el Grupo que apoya al Gobierno y que, de prosperar, nos alejaría de manera definitiva de la valoración positiva que teníamos

formulada. No se trata, por tanto, de reabrir ahora ninguna polémica sobre la trascendencia de las enmiendas socialistas. Queremos señalar únicamente que ya habíamos advertido que para nosotros, de prosperar aquellas enmiendas, esto significaba cambiar nuestra valoración del conjunto del proyecto.

Es decir, no es verdad, es falso que nosotros discutamos la ley a partir y por razón del acuerdo alcanzado con el Partido Nacionalista Vasco. Es más, nosotros felicitamos a los compañeros del Grupo Parlamentario Vasco por el éxito de su estrategia. Pero el señor Ministro de Administración Territorial comprenderá que no podemos hacerle extensiva nuestra felicitación. El éxito de los vascos es su fracaso; es el reconocimiento de su incoherencia jurídica y doctrinal.

Efectivamente, el 16 de diciembre de 1984, y no más allá de hace tres meses, desde esta misma tribuna el señor Ministro de Administración Territorial replicando - y además en un tono agrio que después ha resultado que no era necesario- al Diputado vasco, señor Zubía, en relación precisamente con este tema de los Secretarios de Corporaciones locales decía -página 7577 del «Diario de Sesiones»-: «Quisiera decirle que él mismo sabe que en base a los derechos históricos no se puede fundar esta regulación que se pretende del título de funcionarios. Y buena prueba de ello, señor Zubía. -decía el señor Ministro -« es que el tema se llevó al Tribunal Constitucional y ahí derecho histórico no sirvió de fundamento, en absoluto, para justificar (o por lo menos no tuvo éxito) la inconstitucionalidad de los Cuerpos nacionales. Es decir, no podemos ir al derecho histórico para fundar esta pretensión. Podemos hacer una consideración de la oportunidad y podemos discutir, pero en absoluto hacer una referencia a los derechos históricos». Y concluía el señor Ministro su intervención diciendo: «Creo que en este momento el margen de la negociación es estrechísimo, porque el equilibrio está básicamente conseguido. Pero, en todo caso, creo que no son los derechos históricos el fundamento para lograr una aproximación y un acuerdo en este tema».

Felicito, pues -y lo reitero-, al Partido Nacionalista Vasco por su éxito; pero no alcanzo a comprender cómo el señor Ministro se atreve a decir ahora exactamente lo contrario de lo que decía hace tres meses. y no digo más. Usted ya hizo la LOAPA y se quedó tan tranquilo cuando el Tribunal Constitucional dictó su Sentencia... El señor Presidente: Señor Roca, eso está fuera de la cuestión. El señor Roca i Junyent: (...) y ahora, cuando usted había invocado la doctrina de dicho Tribunal, cambia de criterio y no la respeta.

Ciertamente, nosotros en noviembre de 1984 compartíamos con el Grupo Parlamentario Socialista y con el Ministro la redacción dada al proyecto en relación con el tema de los secretarios. No nos gustaba, pero la firmeza manifestada en definir un modelo de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional nos conducía a aceptar básicamente el texto del proyecto. Pero si el modelo varía, si lo que se pretende es forzar una nueva interpretación constitucional, entonces ésta debe abrirse para todos. Porque si el Tribunal Constitucional establece en su Sentencia -invocada por el señor Ministro de 7 de abril de 1983 que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los cuerpos de funcionarios citados como cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos, y que puede

asimismo considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Si el Tribunal Constitucional dice esto, es obvio que para nosotros no era difícil coincidir en el acatamiento de esta doctrina con el propio señor Ministro. Pero si ahora el señor Ministro y el Grupo Parlamentario Socialista se separan de dicha doctrina, suponemos que con el criterio de decir que lo básico puede variar si cambia el ordenamiento jurídico, la variación no puede traducirse en regímenes distintos cuando, como en este caso, los derechos históricos tienen tan amplia generalidad.

Efectivamente, el representante del Partido Nacionalista Vasco en esta Cámara, en su intervención del día 12 de junio de 1984 sobre esta cuestión, señalaba muy acertadamente: «El nombramiento de secretarios, interventores y depositarios, así como del resto del personal, ha sido una atribución histórica de los Municipios -o de unos o de otros, no de unas Comunidades o de otras, de todos los Municipios-, como lo prueba la siguiente legislación» -decía el representante del Partido Nacionalista Vasco-, «y empezaré» -decía- «por la Constitución de 1812, el Decreto de 3 de febrero de 1823, la Ley de 14 de julio de 1840, la Ley de 8 de enero de 1845, la Ley de 1856, la Ley de 25 de septiembre de 1863, la Ley Municipal de 1870, la Ley de 16 de diciembre, y así sucesivamente hasta la Constitución de 1931, e incluso la Ley Municipal de Cataluña de 1934. Esta es la tradición del derecho histórico» -decía- «hasta la legislación franquista, que introduce un cambio, que es el que de alguna forma » -decía- «el Tribunal Constitucional ha aceptado como básico en algunos puntos, sin que ello suponga que se pueden cambiar estos puntos establecidos en la legislación anterior». Por tanto, el derecho histórico era común para todos los Ayuntamientos de todas las Comunidades Autónomas de España.

Y si la doctrina del Tribunal Constitucional quiere interpretarse como limitada al ordenamiento jurídico anterior, pero que puede cambiar para incorporar la tradición histórica, esta tradición debería conducirse en los términos generales de no incurrir en la inconstitucionalidad que ahora nos vemos obligados a denunciar.

Felicitemos, pues, a los amigos y compañeros del Partido Nacionalista Vasco, pero queremos compartir con ellos una larga tradición histórica del municipalismo español, que encontró, por otra parte, su más desarrollada concreción legislativa en el Estatuto Municipal de Cataluña de 1934...<sup>183</sup> “

La resposta del Ministre Tomàs de la Quadra-Salcedo, pel que fa a la qüestió dels habilitats defensants el redactat final, va ser:

“Pues bien, con respecto a este tema de la adicional segunda, sí quiero contestar con toda claridad que las palabras que en aquel momento dije -y que S. S. ha tenido a bien leer- se pueden sostener perfectamente; es decir, el Cuerpo nacional o la habilitación nacional (como ahora se llama en la Ley) es algo perfectamente

---

<sup>183</sup> *Diari de sessions del Congrés* número 187, de 12 de març de 1985, p. 8.606 a 8.608.

sostenible. Tan es así que la Ley sostiene la habilitación nacional, como S. S. sabe; no se pone en cuestión la habilitación nacional, que sería la transposición del concepto de Cuerpo nacional; lo único que se modifica es el tema del nombramiento, insisto, no el tema de la habilitación nacional o el tema del Cuerpo nacional, que es lo que vino a decirnos el Tribunal Constitucional que era perfectamente legítimo. Por tanto, mis palabras de aquel momento las sostengo, porque no han variado en ningún punto y, por tanto, también respeto esa doctrina del Tribunal Constitucional a propósito del nombramiento del secretario.

El tema de la LOAPA. Creo que en muchas ocasiones S. S. se acoge a ese tema, y creo que no viene a cuento. La sentencia de la LOAPA aclaró un aspecto complicado; dio una solución, que es, en el Título 1 de la LOAPA someternos a la jurisdicción del Tribunal Constitucional. Sus señorías sabrán y valorarán si eso es más o menos autonómico que lo que había en el Título 1 de la LOAPA. Pero no voy a entrar ahí; hay que aceptar la LOAPA y hay que aceptarla con todas sus consecuencias. Por ejemplo, en materia de uniformización, ustedes están sosteniendo -y últimamente lo están sosteniendo en el Senado- una postura de homogeneización, de igualación inmediata de techos que no se corresponde mucho con la propia doctrina del Tribunal Constitucional a propósito de la LOAPA. El fundamento es pretender una ampliación de la solución que se ha dado en la adicional segunda al País Vasco al resto de las Comunidades Autónomas, y esa ampliación no es posible porque se trata, en este caso, de la actualización de un derecho histórico. Me estoy refiriendo en este momento al nombramiento. ¿Por qué? Porque en el decreto de adaptación del Estatuto Municipal de 1924 al Estatuto del País Vasco ya se recogían unas peculiaridades de los secretarios, interventores y depositarios que hubiesen de desempeñar plazas en el País Vasco, se reconocían unas peculiaridades y se hacía una adaptación precisamente para esos secretarios, interventores y depositarios que han de prestar servicio en el País Vasco. Por consiguiente, está bastante claro que existía un régimen peculiar y que, a través de él, se les exige el conocimiento del régimen económico-financiero, específico del País Vasco, que es algo que se recoge en esta disposición adicional segunda.

Asimismo se recoge en aquel Reglamento de 1924 otra cosa importante; se recoge que, en aquellos supuestos en que el nombramiento de funcionarios de Cuerpos nacionales no lo hacían los propios ayuntamientos, en el resto del país, en el resto del Estado, en el resto de España lo hacía el Gobierno. Pero, en el País Vasco, el nombramiento lo hacían las Diputaciones. Eso aparece en el decreto de adaptación al País Vasco del Estatuto Municipal de 1924; por consiguiente, hay un fundamento bastante claramente determinado. ¿Qué es una peculiaridad? De acuerdo que lo es, pero una peculiaridad, señor Roca, que tiene un fundamento que está escrito en las colecciones legislativas y que puede, con relativa facilidad, constatarse.”<sup>184</sup>

La Disposició Addicional, objecte de discussió, és la que possibilita a les institucions forals dels territoris històrics la facultat de convocar, exclusivament pel seu territori, els concursos de FHN, així com el nomenament final dels funcionaris al lloc de treball concret fruit del concurs convocat. Aquest règim, l'any 2007, com s'analitzarà, es va generalitzar a tot l'Estat: però, a partir de l'entrada en vigor de la LRAL, s'ha tornat a centralitzar.

---

<sup>184</sup> *Diari de sessions del Congrés*, número 187, de 12 de març de 1985, p. 8.610 i 8.611.

Com a conclusió de tot aquest debat, es podria afirmar que cap força política s'oposava a l'existència d'uns funcionaris amb una habilitació especial per a exercir unes funcions als ens locals, les quals s'entenien com a bàsiques i que transcendien l'interès local, garantia d'imparcialitat, objectivitat i professionalitat en el seu exercici, i que eren les de Secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu; el control i fiscalització de la gestió econòmico-financera i pressupostària, la comptabilitat i la tresoreria. Les discrepàncies bàsiques eren, per una banda, el manteniment dels Cossos Nacionals o la seva modificació per una habilitació especial, i per l'altra, ja prescindint dels Cossos Nacionals, si aquesta habilitació havia de ser autonòmica o estatal. Pel que fa a la resta, hi havia força coincidències.

#### **4. LA LLEI 7/1985, DE 2 D'ABRIL, REGULADORA DE LES BASES DE RÈGIM LOCAL I NORMATIVA DE DESENVOLUPAMENT. ELS FUNCIONARIS D'ADMINISTRACIÓ LOCAL AMB HABILITACIÓ DE CARÀCTER NACIONAL**

Finalment, el dia 2 d'abril de 1985, s'aprova la llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local. Com a complement a la mateixa, el 18 d'abril es va aprovar el RDL 781/1986, pel qual s'aprova el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, donant compliment al previst primer apartat de la Disposició Final Primera de la LRBRL.

La LRBRL reforça el paper dels alcaldes, que assumeixen funcions de gestió abans encomanades als funcionaris, reforçant-ne el seu paper. En aquest sentit realitza dues operacions bàsiques:<sup>185</sup>

- Atribuir a l'alcalde la direcció de personal, dels serveis administratius i de les funcions executives, de coordinació i directives que abans estaven atribuïdes als secretaris. Això sense perjudici de les delegacions que pot efectuar en altres membres corporatius. Així es desprèn dels apartats a), d), h) de l'art. 21.1. LRBRL.
- Defineix el nucli de funcions de la Secretaria, que es limita a dues competències específiques:
  - o La fe pública
  - o L'assessorament legal receptiu, que és molt més reduït que l'assessorament jurídic, i que els allunyava de les funcions gestores que havien tingut.

Rau la possibilitat que per aquests motius, o per les antipaties que havien generat els antics Cossos Nacionals en algunes forces polítiques (les d'esquerres i les nacionalistes), es van suprimir els antics Cossos Nacionals, que van ser substituïts pels Funcionaris d'Administració Local amb Habilitació de Caràcter Nacional (FHN). A part de la modificació de les seves funcions (que es van veure reduïdes de forma substancial) i de la seva denominació, poca cosa va canviar, ja que aquesta habilitació nacional era molt similar al sistema dels antics Cossos Nacionals de Secretaris, Interventors i Dipositaris d'Administració Local. També es modifica el nom dels Dipositaris, que a partir de la LRBRL i del TRRL, passen a denominar-se Tresorers.

Pel que fa als membres dels antics Cossos Nacionals, se'ls aplicava transitòriament el règim estatutari vigent en allò que no s'oposés a la LRBRL i al TRRL, i se'ls considerava amb habilitació de caràcter nacional.

La normativa que afecta els FHN es manté quasi bé sense modificacions fins l'any 2007, amb l'aprovació de l'Estatut Bàsic de la Funció Pública (EBEP). Aquest no afecta substancialment les funcions i responsabilitats, sinó que bàsicament provoca una forta descentralització en les comunitats autònomes pel que fa al desenvolupament del règim jurídic, selecció i provisió de llocs de treball. Per aquests motius passaran a denominar-se funcionaris amb habilitació de caràcter estatal (FHE).

---

<sup>185</sup> F. CASTILLO BLANCO, de la seva ponència titulada «Claves para una nueva definición de las funciones de los secretarios, interventores y tesoreros de administración local», citada *ud supra*.



El punt de partida és l'art. 92.3 LRBRL. D'acord amb aquest, són funcions públiques necessàries a totes les corporacions locals, reservades a FHN, les quals són:

- La Secretaria, comprensiva de la fe pública i de l'assessorament legal preceptiu.
- El control i la fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.

No obstant això, el punt 4 del mateix article preveu que les funcions de comptabilitat, tresoreria i recaptació es poden atribuir a membres de la Corporació o a funcionaris sense habilitació nacional en els casos en què així es determini per la legislació de l'Estat. Aquesta és una possibilitat pensada per petits i mitjans municipis que no es podien permetre mantenir un lloc de treball de tresorer a les seves plantilles. En relació a la normativa anterior, desapareix la possibilitat que aquestes funcions les desenvolupin veïns idonis.

La regulació dels FHN està prevista als articles 98 i 99 LRBRL, i 158 a 166 i DT Tercera del TRRL (aplicable de forma provisional mentre no es desenvolupés el règim estatutari dels FHN), normativa que va ser desenvolupada pel RD 1174/1987, de 18 de setembre, pel que es regula el Règim Jurídic dels FHN; i el RD 731/1993 (que deroga parcialment l'anterior), posteriorment modificat pel RD 1732/1994, de Règim de provisió de llocs de treball dels FHN.

La Llei 7/1985 va ser impugnada per diferents comunitats autònomes davant el TC, que va resoldre el recurs per sentència número 214/1989, de 21 de desembre. Entre d'altres articles, s'impugnaven el 98 i el 99. Aquesta sentència, en el seu Fonament de Dret 25 argumenta l'adaptació plena a la Constitució de les funcions reservades als FHN, així com el sistema de selecció i provisió de llocs regulats a la Llei:

“Este Tribunal Constitucional, en su STC 25/1983, ya afirmó -con anterioridad, incluso, a la aprobación de la LRBRL- que «ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de funcionarios citados (Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local) como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos» (fundamento jurídico 4.º). Es cierto que la LRBRL. formalmente ha suprimido dichos Cuerpos, si bien esa supresión ha ido acompañada de la calificación como «funciones necesarias en todas las Corporaciones Locales» la de «Secretaria» y las de «control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación», quedando las mismas reservadas «a funcionarios con habilitación de carácter nacional» (art. 92.3.º). Por ello, de acuerdo con la doctrina de la sentencia constitucional que se acaba de citar, no hay lugar sino a reconocer como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la norma fundamental, ha fijado como básicas -y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación. Ese carácter básico, al servicio 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 y, más aún, autonómico, justifica, asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados.

Finalmente, en relación con el art. 98.1.º, párrafo tercero, establece la Disposición adicional segunda, 9.ª, que «en el convenio que se establezca entre el Instituto de Estudios de Administración Local (hoy Administración Pública) y el Instituto Vasco de Administración Pública (...), la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades», con la condición, no obstante, «del cumplimiento de los requisitos mínimos de orden académico que con carácter general estén establecidos para las cuestiones de exigencia común en todo el Estado, nunca superiores a los que rijan para el propio Instituto Nacional de Administración Pública». Lo que en apariencia puede hacer quebrar el carácter básico de las previsiones examinadas, pero esta cuestión debe ser tomada en consideración en el fundamento siguiente al examinar las impugnaciones del art. 99.”

#### **4.1. Delimitació de les funcions reservades**

Aquesta delimitació de funcions s’ha d’entendre com un mínim essencial, com el contingut bàsic de les funcions reservades. A partir d’aquestes, les entitats locals, en exercici de la seva potestat d’autoorganització, poden atribuir als FHN altres funcions complementàries. Així es pronuncia l’art. 166 TRRL. En aquest cas, aquestes funcions complementàries s’hauran de preveure en relació als llocs de treball.

Com a punt comú a l’exercici de les funcions reservades als FHN, l’art. 1.3 RJFHN preveu que qui ostenti la responsabilitat administrativa de les esmentades funcions, també té atribuïda la direcció dels serveis encarregats de la seva realització, sense perjudici de les atribucions dels òrgans de govern de la Corporació pel que fa a l’organització i direcció dels seus serveis.

##### **4.1.1. La Secretaria**

La delimitació bàsica de les funcions encomanades al secretari les enumera l’art. 92.3 LRBRL, que fa referència a la fe pública i l’assessorament legal preceptiu. Aquests conceptes estan desenvolupats en els articles 2 i 3 RJFHN.

D’acord amb aquests, la funció de fe pública comprèn:

- a) La preparació dels assumptes que s’hagin d’incloure a l’ordre del dia de les sessions que celebri el Ple, la Junta de Govern Local decisòria, o qualsevol altra òrgan col·legiat de la Corporació en el que s’hi adoptin acords que la vinculin; assistir a l’Alcalde o President en la seva convocatòria, i notificar-la als membres de l’òrgan col·legiat.

En aquest sentit, l'art. 177 ROF preveu que per a poder incloure un expedient a l'ordre del dia d'una sessió d'un òrgan col·legiat, han d'estar en mans de la Secretaria al menys amb tres dies d'antelació a la data de la sessió. L'art. 82 ROF preveu que l'ordre del dia de les sessions serà fixat per l'Alcalde o el President, assistit del secretari.

- b) Custodiar, des del moment de la convocatòria, la documentació íntegra dels expedients inclosos a l'ordre del dia i tenir-la a disposició dels membres de l'òrgan col·legiat.

La documentació íntegra dels assumptes inclosos a l'ordre del dia ha d'estar a disposició dels regidors a la Secretaria de la corporació, abans de l'expedició de la convocatòria (art. 98.b TRLMC). Aquest fet és bàsic per tal de possibilitar l'exercici del dret d'accés als expedients per part dels membres dels òrgans col·legiats. En aquest sentit, l'art. 164.2 TRLMC preveu que els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als regidors, entre d'altres, quan es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres. D'acord amb l'art. 164.4 TRLMC, tots els regidors de la Corporació, independentment que pertanyin o no a l'òrgan col·legiat, tenen dret a la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos a l'ordre del dia de la sessió d'òrgan col·legiat, des del mateix moment de la convocatòria. Pel que fa als assumptes inclosos per urgència, s'haurà de distribuir la documentació indispensable per a sotmetre la qüestió a debat. El dret a examinar aquesta documentació comporta el dret a obtenir-ne còpies.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Les SSTS de 5 de gener de 1988 i 24 de novembre de 1993 (RJ 1993/9040), declaren la nul·litat de ple dret d'acords adoptats en casos en què la documentació dels assumptes no havia estat a disposició dels regidors. D'acord amb el Fonament de dret Segon d'aquesta última sentència:

“SEGUNDO

La pretensión del Abogado del Estado debe prosperar respecto del primero de los acuerdos impugnados. El art. 47.1 c) de la Ley de Procedimiento Administrativo ( RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708) establece la nulidad de pleno Derecho de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. El art. 46.2 b) de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local establece la norma -esencial para el funcionamiento del Pleno de las Corporaciones a que se refiere, y que conecta con el art. 23.1 de la Norma Fundamental ( RCL 1978\2836 y ApNDL 2875) [Sentencias de esta Sala de 5 enero y 11 noviembre 1988 ( RJ 1988\193) y 19-7-1989 ( RJ 1989\5650)]- de que la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y en su caso votación deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la Corporación, con la posibilidad [que precisa el art. 84 del Reglamento de Organización de 28-11-1986 ( RCL 1986\3812 y RCL 1987\76)] de que cualquier miembro de la Corporación la examine e incluso obtenga copias de documentos concretos. El Acuerdo del Pleno Extraordinario por el que se rechazó una propuesta para abrir una investigación y pedir responsabilidades sobre las obras de traída de agua y desagües en Matalavilla es nulo de pleno Derecho a la luz de las normas antedichas, al resultar del expediente que, producida la convocatoria del Pleno Extraordinario el 3-5-1988 la documentación referida al punto del Orden del día que aquí se enjuicia no estuvo a disposición de los Concejales hasta el 24 junio siguiente, protestándose aún en el acta -sin oposición eficaz de contrario- sobre la manifiesta insuficiencia de la documentación existente para conocer las causas de lo que se aducían como graves defectos e irregularidades de la obra realizada, así como coste, facturas o nombre de su Director. La vulneración del art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, no pierde fuerza invalidante por la aseveración de que el resultado de la votación habría sido el mismo, por cuanto la norma expresada no sólo asegura una adecuada información para las votaciones, sino también para el debate que las precede siendo claro que, en el funcionamiento de un órgano colegiado, democrático y representativo, aquéllas dependen de éste [Sentencia de esta Sala de 22-11-1989 ( RJ 1989\8354)] habiéndose -en definitiva- obstaculizado en el presente caso la formación libre de la voluntad del órgano colegiado, lo que determina la subsunción del supuesto en la causa de nulidad del art. 47.1 c) de la Ley de Procedimiento, antes citado.”

- c) Aixecar acta de les sessions dels òrgans col·legiats amb caràcter decisor, sotmetent-la a aprovació al començament de la següent, i transcriure-les al llibre d'actes.

De totes les sessions se n'ha d'aixecar acta. El seu contingut mínim ha de ser (110 TRLMC, 50 TRRL i 109 ROF):

- Data i hora en la que comença i s'aixeca la sessió.
- Relació de matèries debatudes.
- Nom i cognom del president i membres assistents i dels absents, diferenciant els que s'han excusat dels que no.
- Caràcter ordinari o extraordinari de la sessió, i si és en primera o segona convocatòria.
- Assistència del secretari o funcionari que legalment el substitueixi, i si és el cas, presència del funcionari responsable de la intervenció.  
Pel que fa a aquest aspecte, i malgrat el secretari ja no sigui membre de la Corporació, és imprescindible la seva assistència (o de qui legalment el substitueixi) pel funcionament dels òrgans col·legiats amb caràcter decisor. En aquest sentit es pronuncia l'art. 46.2.c LRBRL o l'art. 98.c TRLMC al preveure que, per a la vàlida constitució del ple, cal l'assistència del president i del secretari, o de qui legalment els substitueixi. És il·lustrativa la STS de 4 de maig de 2001,<sup>187</sup> la qual declara nuls de ple dret el acords adoptats pel ple d'un ajuntament. Per la nul·litat de la celebració d'un ple en el que va actuar com a secretari una persona nomenada secretari accidental per a la celebració del ple.
- Indicació de persones que hi han intervingut.
- Incidències esdevingudes.
- Vots emesos i acords adoptats.
- Relació succinta de les opinions emeses.

L'elaboració de l'acta és responsabilitat del secretari de la corporació, i s'ha de sotmetre a votació en la sessió ordinària següent. En cap cas es pot modificar el fons dels acords adoptats. En conseqüència en l'aprovació de les actes només es podran rectificar els errors materials.

Però, probablement, un dels aspectes que pot generar major problemàtica a la pràctica és la plasmació de les intervencions dels membres de la Corporació. Correspon al secretari, com a responsable de l'elaboració de l'acta, la de sintetitzar les intervencions. Però, entenc que el ple pot acordar la modificació de la redacció de l'acta pel que fa a les mateixes, ja que en cap cas alterarà el contingut dels acords. Aquesta problemàtica no la tenen aquelles corporacions que mitjançant el ROM han acordat la reproducció literal de les intervencions, ja que si és el cas, es pot procedir a la comprovació de la intervenció a través dels mitjans de gravació i reproducció habilitats per a la mateixa.

---

<sup>187</sup> Reproduïda en el punt 2.5. «Els Cossos Nacionals d'Administració Local després de la Constitució. La tramitació de la LRBRL».

En el cas que no s'hagi celebrat la sessió, ja sigui per manca de quòrum o per qualsevol altra causa, l'acta se supleix per una diligència del secretari, en la que hi constarà la causa, nom dels assistents i dels que han excusat la seva assistència.

Les actes aprovades s'han de transcriure al llibre d'actes. Aquest ha d'estar format per fulls numerats i protocol·litzats amb la rúbrica del president i el segell de la corporació. En qualsevol cas, i pel que fa a Catalunya, els requisits i formalitats que s'han de seguir per a l'habilitació dels plecs de fulls i l'enquadrernació posterior estan regulats al Decret 33/1981, de 5 de febrer, i en els articles 198 i següents ROF.

La custòdia dels llibres d'actes és responsabilitat del secretari de la Corporació, i no ha de permetre que surtin de la Casa Consistorial, ni a requeriment de cap autoritat, ni tant sols judicial.

Tenint en compte que les actes s'aproven amb força posterioritat a l'adopció dels acords, i que aquests s'han de notificar i certificar, l'art. 206 ROF preveu que en les certificacions d'acords emeses abans de l'aprovació de les actes, s'ha d'efectuar l'oportú advertiment que ho són a reserva del què resulti de l'aprovació de l'acta corresponent.

- d) Transcriure al llibre de resolucions de la Presidència, les dictades per aquella o pels membres de la Corporació que tinguin l'oportuna delegació.
- e) Certificar actes i resolucions de la Presidència i acords dels òrgans col·legiats decisoris, així com antecedents, llibres i documents de l'entitat.  
D'acord amb l'art. 203 ROF, el secretari expedirà les certificacions dels acords dels òrgans de govern de la Corporació així com còpies i certificats de llibres i documents. Aquestes certificacions, d'acord amb l'art. 205 ROF, s'han d'expedir per ordre i amb el vistiplau del president.
- f) Remetre a l'Administració de l'Estat i a la de la Comunitat Autònoma còpia o extracte dels actes i acords dels òrgans de govern de la Corporació.  
D'acord amb els articles 56 LBRL i 145 TRLMC, s'ha de trametre còpia literal de les actes o extracte dels acords a l'Administració de l'Estat i al Departament de Governació i Administracions Públiques. El secretari de la Corporació n'és el responsable immediat.
- g) Anotar en els expedients, amb la seva firma, les resolucions i acords que els afectin.
- h) Autoritzar les actes de totes les licitacions, contractes i documents administratius similars en els que intervingui l'Entitat.  
És a base d'aquesta funció que els secretaris tornen assumir algunes funcions en principi reservades a notaris. Així, per exemple, la normativa urbanística preveu que les actes d'expropiació o les cessions obligatòries per qüestions urbanístiques (en les que s'hi poden incloure segregacions, supressió o trasllat de càrregues, etc.),

s'han de fer mitjançant un document administratiu, autoritzat pel secretari, i com a tals, tenen accés al Registre de la Propietat.<sup>188</sup>

- i) Disposar que a la vitrina o al tauler d'anuncis de la Corporació s'hi fixin els que siguin preceptius, certificant-ne el seu resultat.
- j) Portar i custodiar el Registre d'Interessos dels membres de la Corporació i l'Inventari de Béns de l'entitat.

D'acord amb l'art. 75.7 LRBRL, els membres de les Corporacions Locals han de formular declaració de causes de possible incompatibilitat o activitats que els puguin proporcionar ingressos econòmics, així com dels seus béns patrimonials. Aquestes declaracions que s'han d'efectuar abans de prendre possessió, per variació de les circumstàncies o en motiu del seu cessament, s'han d'inscriure en els Registres d'Interessos de l'Ajuntament.

D'acord amb l'art. 105.3 del reglament de Patrimoni dels Ens Locals de Catalunya, aprovat per Decret 336/1988, de 17 d'octubre, l'inventari general l'ha d'autoritzar el secretari de la Corporació, amb el vistiplau del President.

La funció d'assessorament legal preceptiu està regulada a l'art. 3 RJFHN. D'acord amb el qual, aquest funció comprèn:

- a) Emissió d'informes previs en els supòsits en els que ho ordeni el president de la Corporació o ho sol·liciti un terç dels regidors o diputats amb antelació suficient a la sessió en què s'hagi de tractar l'assumpte. Aquests informes han de fer referència a la legislació aplicable i a l'adequació mateixa dels acords que es pretenen adoptar. D'acord amb l'art. 175 ROF, els informes per a resoldre expedients s'han de redactar en forma de proposta de resolució i han de contenir, almenys, els següents extrems:
  - o Enumeració clara i succinta dels fets.
  - o Disposicions legals aplicables i al·legació raonada de la doctrina.
  - o Pronunciament que hagi de contenir la part dispositiva.
- b) Emissió d'informe previ quan es tracti d'assumptes que requereixin d'una majoria especial per a la seva aprovació.
- c) Emissió d'informes previs sempre que un precepte legal exprés així ho fixi. Així, per exemple, els casos previstos a l'art. 54.3 TRRL (exercici d'accions en defensa de béns i drets), 268 TRLMC (aprovació plecs de clàusules administratives), etc.
- d) Informar en les sessions dels òrgans col·legiats a les que assisteixi, i previ requeriment del president sobre els aspectes legals dels assumptes que es discuteixen. Si en el debat es planteja alguna qüestió en relació a la qual es pugui

---

<sup>188</sup> Articles 2, 24 i 30 RD 1093/1997, pel qual s'aproven les normes complementàries al Reglament per a l'execució de la llei hipotecària sobre inscripció en el registre de la propietat d'actes de naturalesa urbanística.

dubtar sobre la seva legalitat, pot sol·licitar l'ús de la paraula al president per a assessorar la Corporació.

L'art. 92.2 ROF preveu un supòsit de retirada d'un punt de l'ordre del dia, a petició del secretari o de l'interventor de la Corporació, en el cas que es tracti d'assumptes introduïts a l'ordre del dia per urgència i que requereixin informe previ preceptiu, sense que el puguin emetre en el mateix acte. El secretari o l'interventor han d'efectuar la petició, i en el cas que no sigui atesa, s'ha de fer constar de forma expressa a l'acta.<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Tenint en compte SSTS 6-12-1983 (RJ/1983/6791) i 6-03-1989 (RJ/1989/2594), que declaren nuls acords adoptats sense l'informe preceptiu del secretari.

De la primera (RJ/1983/6791):

“Considerandos de la sentencia apelada:

1.º Que fundado el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Calonge, provincia de Gerona de 11 agosto 1981, suspendiendo el Acuerdo del Pleno Municipal del día 7 del mismo mes, por el que se ordenó la atribución del 75% del importe de la facturación del suministro de agua a la Compañía encargada del mismo, según contrato de fecha 19 febrero 1972, y el 25% al Ayuntamiento, modificando con ese Acuerdo, según se acredita de las certificaciones del expediente administrativo, los de 12 enero 1981 y 27 abril del mismo, por los que se establecieron, respectivamente, nuevas tarifas para el consumo de agua, por iniciativa del consistorio, y por resolución de la Comisión de Precios de la Generalidad de Cataluña, modificándose, también, por el Ac. de 12 enero 1981 la distribución del total facturado entre la Compañía de Aguas y el Ayuntamiento; resulta evidente que por el Acuerdo suspendido se modificaron unas cláusulas del contrato referido que habían sido ya objeto de novación anterior; alteración de unas cláusulas contractuales que no fueron objeto de protesta por ilegalidad del Secretario, y para la cual no tenían carácter vinculante pero sí preceptivo los informes del Secretario e Interventor, según lo dispuesto por el D. de 6 octubre 1977 (RCL 1977\2471y NDL tabla puesta al día texto), art. 111 núm. 3; habiéndose conculcado, pues, la normativa relativa a la formación de voluntad del Ayuntamiento; cuyo pleno infringió manifiestamente la Ley al determinar la distribución del importe de las facturaciones del agua de uso doméstico e industrial, entre la Compañía encargada del suministro y el Ayuntamiento, sin los informes previos indicados, ya que el fundamento del acuerdo fue el de restablecer las cláusulas de un contrato en función de la reducción de las tarifas del suministro de agua por la Comisión de Precios de Cataluña, para lo cual era preciso el que el Secretario e Interventor informaran previamente acerca de esa modificación de una cláusula contractual, que no puede estimarse fuera la concertada el 19 febrero 1972, sino la vigente según el Ac. de 12 enero 1981, que al modificar las tarifas rectificó también la participación en la facturación del Ayuntamiento, y la Compañía de Aguas, y, por ende, la meritada cláusula contractual; debiéndose afirmar que el art. 362 de la Ley de Régimen Local (RCL 1956\74, 101 y NDL 611) no exige la incidencia de una causa de nulidad de pleno Derecho para que los Alcaldes decreten la suspensión de los Acuerdos municipales, sino que la infracción como en este supuesto, sea manifiesta, o sea patente sin necesidad de hacer consideraciones o juicios de valor controvertibles; sin perjuicio de que la carencia de los informes preceptivos no puede ser objeto de subsanación, según el art. 53 núm. 5 de la L. Pro. Adm. (RCL 1958\1258, 1469, 1504;RCL 1959\585y NDL 24708).

2.º

Que procediendo decretar la conformidad del Decreto del Alcalde de Calonge, provincia de Gerona y la nulidad del acuerdo suspendido al amparo del art. 118 de la Ley Jurisdiccional (RCL 1956\1890y NDL 18435), por darse el supuesto del art. 362 núm. 4 de la Ley de Régimen Local, no se aprecia temeridad o mala fe al objeto de la imposición de costas.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO:

Que la modificación de los Acs. de 12 enero y 27 abril 1981 ambos, por el del Recurso de 7 agosto siguiente por el que el Pleno del Ayuntamiento de Calonge, con el voto en contra de su Alcalde, alteró la participación en la facturación del suministro de aguas de la Compañía encargada del mismo supone una modificación evidente de tal contrato, por lo que de acuerdo con el ap. 3 del art. 111 de 6 octubre 1977, al omitirse el previo informe de la Secretaría y la Intervención del citado Ayuntamiento, como se reconoce en el Decreto de la Alcaldía que se impugna, acareea la nulidad prevista en el ap. c) del art. 47 de la L. Pro. Adm. de 17 julio 1958 por prescindirse del procedimiento establecido para formar la voluntad colectiva de la Corporación Local de Calonge para acordar la modificación contractual operada a espaldas del procedimiento establecido en el art. 111 antes citado.

CDO.:

Que ello lleva, sin necesidad de más argumentos, a declarar correcta la suspensión acordada por la Alcaldía en su D. de 11 agosto 1981, en base al núm. 4 del art. 362 de la Ley de Régimen Local por infracción manifiesta de la Ley aplicable en este punto concreto.”

---

De la Segona, (RJ/1989/ 2594):

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

##### PRIMERO.-

“La cuestión debatida queda centrada a determinar si el informe previo del Secretario es un requisito esencial para que tenga validez el acuerdo de modificación de una Ordenanza Municipal Fiscal e Índices de Valoración relativa al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos. Sosteniendo la sentencia apelada un criterio afirmativo y manteniendo la parte apelante, el Ayuntamiento de Puerto de Santa María (Cádiz) la innecesaridad del informe citado, toda vez que constaba el del Interventor Municipal, lo que es armónico con una interpretación espiritualista del Ordenamiento Jurídico y restrictiva de las nulidades del procedimiento.

##### SEGUNDO.-

Se plantea en principio una cuestión, que por afectar a la competencia y al orden público procesal puede valorarse de oficio, cual es el de si en el caso examinado se produce el cierre a la apelación en virtud de lo dispuesto en el artículo 94.1 b) de la Ley Jurisdiccional (RCL 1956\1890y NDL 18435); pero ello ha sido resuelto por esta Sala -Sentencia de 25 de abril de 1986 y Auto de 17 de noviembre de 1987- en el sentido de distinguir la aprobación o modificación de la Ordenanza de exacciones de las Corporaciones Locales y la aprobación de los Índices unitarios de valoración, contingente y variable en el tiempo, por el que se determina la base impositiva del Impuesto a través de unos módulos, que en nada afectan al contenido normativo de la ordenanza y que será apelable en la medida que la cuantía del recurso lo autorice; y, por ello, se admite el recurso de apelación en materia exclusivamente referida a la impugnación de los tipos o valores unitarios aprobados para determinado período por la Corporación Municipal.

##### TERCERO.-

Las alegaciones de la parte apelante no consiguen desvirtuar los ciertos fundamentos de la sentencia de primera instancia, que aceptamos; y a mayor abundamiento precisamos lo siguiente: a) el artículo 4.1 de la Ley 40/81, de 28 de octubre, dispone que será necesario el informe previo del Secretario, siempre que se trate de materias para las que se exige un quórum especial; lo que se mantiene en el artículo 4.1 del Real Decreto 2513/1982, de 24 de julio, en el que se desarrollan y aplican alguna de las medidas adoptadas por la Ley 40/81; b) de ambos preceptos resulta con evidencia el carácter preceptivo del informe del Secretario, que no puede ser suplido en ningún caso por el informe previo del Interventor, también preceptivo cuando se trata de materia de contenido económico, pero no en función alternativa con el informe del Secretario, sino además de éste; c) que el antiformalismo de la Ley Jurisdiccional y la interpretación restrictiva en cuanto a la invalidación de los actos administrativos por vicios de forma, no puede conducir en el caso examinado a desconocer o ignorar la existencia de la omisión plena del necesario y preceptivo informe previo del Secretario de la Corporación Local; en efecto, no nos encontramos ante un caso de posible convalidación o subsanación, ni tampoco cabe admitir un acto tácito de apreciación de la legalidad de los acuerdos adoptados por la intervención del Secretario a lo largo del expediente, pues la realidad es que existe una absoluta falta del informe preceptivo, es decir, no es que el informe fuese incompleto, o se presentase antes de la celebración de la sesión, pero no dentro de la mínima antelación fijada en el artículo 4.2 del Real Decreto 2513/82 o cualquier otra circunstancia irregular aunque subsanable a tiempo; d) en resumen nos encontramos ante la omisión de un preceptivo y necesario informe del Secretario, establecido como un presupuesto formal por una norma post-constitucional, y que recientemente ha sido valorado como requisito esencial por Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1986, 18 de febrero y 7 de diciembre de 1987; e) aceptar las alegaciones de la parte apelante sería tanto como no hacer caso de lo dispuesto en los preceptos citados respecto a la necesidad del informe previo del Secretario, que implica omisión de trámite esencial en ese concreto procedimiento administrativo, privándole de las exigencias formales indispensables para alcanzar su fin, pues esa infracción formal cometida ha sustraído elementos de juicio necesarios para una valoración justa y acertada de la solución adoptada por la Corporación Local, dada que la finalidad del informe es ilustrar al órgano decisor, y ese fin no se obtendría, a menos que como dice la parte apelante, en el acuerdo del Ayuntamiento fuera absolutamente indiferente la existencia o inexistencia del informe del Secretario, lo que significa olvidar la importante función que en orden a propiciar la legalidad corresponde al Cuerpo de Secretarios de la Administración General y que el Legislador proclama al exigir dicho informe, tanto en el artículo 4 de la Ley 40/81 como en el Cuarto del Real Decreto 2513/82, que lo desarrolla y que sea previo a la adopción del acuerdo; y de aquí el que invalidar el procedimiento administrativo a partir de dicha omisión no sea opuesto a la racionalidad jurídica y a la realidad social en que se debe mover el Ordenamiento Jurídico, cual alega la parte apelante, que trae en apoyo de sus argumentaciones una Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1983 (RJ 1983\3963), cuyo contenido no es aplicable al caso examinado por tratarse de otro bien distinto en el que se contempla no la omisión del preceptivo informe del Consejo de Estado, sino una tramitación administrativa en que se cumplió la petición de ese informe y que obtuvo la pertinente respuesta, aunque no a través de la Comisión Permanente, sino de una de las Secciones del Consejo de Estado.

##### CUARTO.-

En consecuencia, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42.2 y 53.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\1258, 1469, 1504; 1959\585 y NDL 24708), procede desestimar el presente recurso de apelación.”



- e) Acompanyar el president o membres de la Corporació en els actes de firma d'escriptures, i si ho demanen, a visites a autoritats o assistència a reunions per tal d'efectuar-ne l'assessorament legal.

Altres funcions que es podrien trobar en la resta de normativa, les encomanades a la secretaria són:

- La Disposició Addicional 2a del Text Refós de la llei de contractes del sector públic, aprovat del RDLeg 3/2011, preveu que, conjuntament amb els interventors, formen part de les meses de contractació.
- L'art. 36.2. ROF preveu que han de prendre les mesures oportunes (conjuntament amb els interventors) per tal que el dia de constitució de les noves corporacions locals s'efectuï un arqueig i estiguin preparats i actualitzats els justificants d'existències en metàl·lic i en valors, així com la documentació relativa a l'inventari del patrimoni de la Corporació i els seus organismes autònoms.
- L'art. 192 ROF preveu que els secretaris han de signar les comunicacions que no es dirigeixin a autoritats.
- D'acord amb l'art. 46.2 LRBRL, si l'alcalde o el president no convoquen la sessió extraordinària en el termini de 15 dies des que es va sol·licitar, queda automàticament convocat el 10è dia hàbil següent a aquell en què finalitzi l'esmentat termini, a les 12 del migdia, i és el secretari de la Corporació qui haurà de notificar a tots els membres de la corporació la data i hora de celebració del ple extraordinari a l'endemà de finalitzar el termini de 15 dies per a formalitzar la convocatòria.
- L'art. 13.2. del Reglament del Patrimoni dels ens locals de Catalunya preveu l'informe previ del secretari per a la declaració d'un bé com a no utilitzable. L'art. 31 del mateix Reglament exigeix informe del secretari per a l'adquisició de béns a títol lucratiu amb condicions; l'art. 32.2., per a la renúncia d'herències; l'art. 66 preveu l'informe del secretari per a la concessió de l'ús privatiu de béns de domini públic, etc.
- L'art. 188.3. del Text Refós de la llei d'Urbanisme de Catalunya, aprovat per DL 1/2010, de 3 d'agost, preveu que l'informe del secretari és preceptiu si els informes tècnics i jurídics, en els expedients per a la concessió de llicències d'obres, són contradictoris en la interpretació de la normativa urbanística aplicable.
- La llei orgànica de règim electoral general també atribueix funcions als secretaris com a delegats de les Juntes Electorals de Zona o membres de la Mesa d'edat per a la constitució de la Corporació, l'autenticació de firmes per a les agrupacions d'electors, etc.

#### **4.1.2. La intervenció**

La base de les seves funcions també es troba a l'art. 92.3. LRBRL, quan es refereix al control i fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària i a la comptabilitat. El seu desenvolupament es troba, per una banda, al RJFHN, i per l'altra, en el Text Refós de la llei Reguladora de les Hisendes Locals RDLeg 2/2004, de 5 de març.

D'acord amb l'art. 203 TRLHL, el control intern de la gestió econòmica de les entitats locals, i els seus organismes autònoms i societats mercantils que en depenen, s'exerceix en la seva triple vessant de funció interventora, funció de control financer i funció de control d'eficàcia. Per tant, els tres àmbits entren dins el camp de funció reservada als interventors. La seva importància també s'ha posat de manifest pel Tribunal Suprem, quan declara nul·la de ple dret l'aprovació d'un pressupost en el que memòria econòmica financera no estava subscripta per un interventor legalment nomenat.<sup>190</sup>

D'acord amb l'art. 4 RJFHN, la funció de control i fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària comprèn:

- a) La fiscalització, en els termes previstos a la legislació de tot acte, document expedient que doni lloc al reconeixement de rets o obligacions de contingut econòmic que puguin tenir repercussió financera o patrimonial. En aquests casos, hauran d'emetre informe o efectuar l'oportú advertiment.
- b) La intervenció formal de l'ordenació de pagaments i de la seva realització material.
- c) La comprovació formal de les quantitats destinades a obres, subministraments, adquisicions i serveis.
- d) Recepció, examen i censura dels justificants de manaments expedits a justificar, reclamant-los al seu venciment.

---

<sup>190</sup> STS de 22 de maig de 2000 (RJ 2000/ 4314). D'acord amb el seu Fonament de Dret TERCER:

“Debe entenderse que esa irregularidad existe efectivamente por lo que se refiere a la elaboración del informe económico-financiero por un funcionario de la Escala Auxiliar, por más que en ese momento actuase como Interventor Habilitado. A mayor abundamiento debe destacarse que del contexto del recurso y de las alegaciones del propio recurrente en casación se deduce que aquel funcionario, no sólo suscribió el informe, sino que además elaboró el proyecto de presupuesto, aunque lo cierto es que la Sentencia recurrida se refiere exclusivamente al informe económico-financiero.

Debe destacarse que efectivamente no consta, como destaca la Sentencia recurrida que el Auxiliar que actuaba como Interventor-Habilitado reuniese los requisitos necesarios para ejercer tal habilitación. Es directa y frontal por tanto la contravención de los artículos 1.1 y 4.1, apartado g) del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, que imponen como requisito necesario que el informe económico-financiero sea redactado por un funcionario de habilitación nacional con la titulación suficiente. Al respecto esta Sala debe partir de la finalidad perseguida por el ordenamiento jurídico en los preceptos antes citados, que no es otra sino la de que los datos económico-financieros que han de ser tenidos en cuenta en el informe han de ser valorados con los debidos criterios de legalidad y adecuación a las circunstancias económicas de la Corporación por una persona con la formación suficiente, habida cuenta de la importancia que tiene el presupuesto para el funcionamiento de la Corporación. Trascendiendo criterios estrictamente formales es de advertir que no estamos sólo ante el cumplimiento de un requisito reglamentario, sino que este requisito se impone por la legislación aplicable para que los miembros de la Corporación tengan elementos de juicio suficientes a la hora de aprobar el presupuesto, que es desde luego una de las principales competencias del Pleno de la entidad local.

Desde luego no puede aceptarse la argumentación del recurrente en casación en el sentido de que la cuestión central es que el presupuesto se encuentre nivelado. No se oculta a esta Sala la decisiva importancia de este extremo, pero desde luego no es la única cuestión a considerar cuando se trata de la aprobación de documento tan complejo como un presupuesto municipal. Menos aún puede aceptarse la argumentación de que, si bien suscribió el informe económico-financiero el Interventor Habilitado, lo hizo con la supervisión del Secretario. Desde luego esta supervisión no es lo que prevé el precepto reglamentario aplicable, pero además el argumento correspondiente no fue acogido por la Sala «a quo», la cual de este modo llevó a cabo una valoración de los hechos acaecidos que no es revisable en casación.

En consecuencia, habida cuenta de lo que hemos expuesto en este Fundamento de Derecho y en el precedente ha de llegarse a la conclusión de que al aprobarse el presupuesto se infringió efectivamente el ordenamiento jurídico, siendo determinante de la anulabilidad de todo el documento la importante irregularidad apreciada respecto al informe económico-financiero. Esto es justamente lo que declara la Sentencia impugnada, que no ha contravenido ni la jurisprudencia de esta Sala ni los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo que invoca el recurrente en casación. Por tanto no pueden acogerse las argumentaciones que se realizan en este sentido en el único motivo invocado.”

- e) Intervenció d'ingressos i fiscalització dels actes de gestió tributària.
- f) Expedició de certificacions de descobert contra deutors per recurs, abast o descobert.
- g) Informe dels projectes de pressupostos i els expedients de modificació de crèdits dels mateixos.
- h) Emissió d'informes, dictàmens i propostes que en matèria econòmica i financera o pressupostària li encomani la presidència, un terç dels regidors o diputats, o quan es tracti de matèries per a les que s'exigeixi una majoria especial, com el dictamen sobre la procedència de nous serveis o reforma dels existents a efectes d'avaluació de la seva repercussió econòmico-financera.
- i) Demanar la paraula en el transcurs dels debats de les sessions dels òrgans col·legiats de govern, en el cas que es plantegin qüestions amb possibles repercussions pressupostàries de les que en pugui dubtar.
- j) Realització de comprovacions o procediments d'auditoria interna en els organismes autònoms o societats mercantils que depenen de l'entitat pel que fa a operacions no subjectes a intervenció prèvia, així com el control del caràcter financer dels mateixos.

Aquestes funcions estan desenvolupades als articles 214 i següents TRLHL, que diferencien la funció interventora del control financer i el d'eficàcia.

D'acord amb aquests articles, l'objecte de la funció interventora és la fiscalització de tots els actes dels ens locals i els seus organismes autònoms que suposin el reconeixement o liquidació de drets i obligacions, o despeses de contingut econòmic, ingressos i pagaments, recaptació, inversió i aplicació dels cabals públics administrats per tal que la gestió s'ajusti a les disposicions aplicables.

Aquesta fiscalització, d'acord amb l'art. 214.2 TRLHL, comprèn les següents actuacions:

- La intervenció crítica o prèvia de tot acte, document o expedient susceptible de produir drets o obligacions de contingut econòmic o moviment de fons de valors.

No obstant això, i d'acord amb l'art. 219 TRLHL, no estan sotmesos a aquesta intervenció prèvia les despeses de material no inventariable, els contractes menors i els de caràcter periòdic i els de tracte successiu, quan s'hagi intervingut la despesa corresponent al període inicial. Tampoc ho estan les despeses inferiors a 3.005,0 € quan es facin efectives a través de bestretes de caixa fixa.

El mateix article regula la intervenció limitada que es pot acordar pel ple, a proposta del seu president i previ informe de la intervenció. En aquests casos, la intervenció es limita a comprovar els següents extrems:

- o Existència de crèdit pressupostari, i que el pressupost és l'adequat a la naturalesa de la despesa o obligació que es proposa contraure.
- o Que les obligacions o despeses es generen per òrgan competent.
- o La resta que determini el ple.

Aquestes obligacions i despeses seran objecte de fiscalització plena amb posterioritat, sobre una mostra representativa dels actes, documents o expedients que van donar origen a l'esmentada fiscalització, aplicant tècniques de mostreig o

auditoria. D'aquesta fiscalització posterior, s'haurà d'emetre informe escrit fent constar les observacions i conclusions que se'n dedueixin, i es trametran al ple. També es pot acordar per acord de ple, substituir la fiscalització prèvia de drets per una presa de raó en comptabilitat i posteriors actuacions mitjançant tècniques de mostreig o auditoria.

L'art. 4.2 RJFHN preveu que el control i fiscalització interna es pot efectuar per mostreig o per mitjans informàtics que disposi l'entitat local, en aquelles que tinguin implantat un sistema informàtic de gestió i seguiment pressupostari.

- La intervenció formal de l'ordenació del pagament.
- La intervenció material del pagament.
- La intervenció i comprovació material de les inversions i de l'aplicació de les subvencions.

En el cas que l'interventor estigui en desacord amb el fons o la forma dels actes fiscalitzats, ho a de fer constar per escrit abans d'adoptar-se l'acord.

Depenent de quina sigui la causa de la disconformitat, les conseqüències són diferents, ja que en alguns casos poden suposar la suspensió de la tramitació de l'expedient.<sup>191</sup> Si aquesta es refereix a reconeixement o liquidació de drets no comporta suspensió. En canvi, si afecta la disposició de despeses, reconeixement d'obligacions o ordenació de pagaments, es suspendrà a tramitació de l'expedient, fins que es resolgui el motiu de la disconformitat, en els següents casos:

- Quan es basi en la insuficiència de crèdit o el proposat no sigui adequat.
- Quan no s'hagin fiscalitzat els actes que van originar les ordres de pagament.
- Quan s'hagin omès requisits o tràmits essencials.
- Quan la disconformitat derivi de comprovacions materials d'obres, adquisicions o serveis.

Els articles 217 i 218 TRLHL regulen l'actuació a seguir en aquests casos de disconformitat expressada pel titular de la intervenció. Si l'òrgan al que afecta aquesta disconformitat no està d'acord, el president de l'entitat local ha de resoldre la discrepància i la seva resolució és executiva. Aquesta potestat no es pot delegar i és del ple quan la disconformitat es fonamenta en la insuficiència o inadequació del crèdit, o es refereixi a obligacions o despeses de la seva competència. En qualsevol cas, l'interventor ha de trametre informe al ple de totes les resolucions del president contràries a les seves disconformitats, així com un resum de les principals anomalies detectades en matèria d'ingressos.

La incorrecta actuació en aquests advertiments per part de l'interventor pot comportar responsabilitat. Així ho preveu l'art. 188 TRLHL, segons el qual, quan aquests no adverteixin per escrit la seva improcedència, seran responsables personalment de tota despesa que s'autoritzi o obligació que es reconegui, liquidí o es pagui sense crèdit suficient.

El control financer està regulat a l'art. 220 TRLHL. Segons el qual, el seu objectiu és comprovar el funcionament dels serveis de les entitats locals (i organismes autònoms i

---

<sup>191</sup> Art. 216 TRLHL.

societats mercantils que en depenen) en el seu aspecte econòmic-financer. Per tant, s'haurà d'informar si la informació financera s'ha presentat adequadament, si s'han complert les normes i directius d'aplicació, així com el grau d'eficàcia i d'eficiència en l'assoliment dels objectius previstos. Aquest control es realitza mitjançant procediments d'auditoria, i d'acord amb les normes d'auditoria del sector públic. Com a resultat, s'hauran d'emetre informes en els quals es faran constar les observacions i conclusions que es dedueixin de l'examen practicat. Aquest, junt amb les al·legacions de l'òrgan auditat, s'enviaran al ple.

El control d'eficàcia, regulat a l'art. 221 TRLHL, té com a finalitat comprovar periòdicament el grau de compliment dels objectius, l'anàlisi del cost de funcionament i el rendiment de serveis i inversions.

L'art. 221 TRLHL regula les potestats del personal funcionari que executi les funcions de control intern de la gestió econòmica. Segons el mateix, exerciran les funcions amb plena independència; podran sol·licitar els antecedents que considerin necessaris; examinar i comprovar llibres, comptes i documents; verificar arquejos i recomptes i sol·licitar els informes tècnics i assessoraments que creguin necessaris.

No obstant això, aquest article genera confusió, ja que fa referència als funcionaris que tinguin al seu càrrec la funció interventora, i aquells als que es designi per a efectuar els controls financers i d'eficàcia. O sigui, com si els controls financers i d'eficàcia es podessin encomanar a d'altres funcionaris a part de l'interventor, que en conseqüència no serien funcions reservades. Tot i això, en l'art. 214 TRLHL s'especifica clarament que els controls financers i d'eficàcia formen part del control intern de la gestió econòmica de les entitats locals; i d'acord amb l'art. 92.3.b LRBRL, aquesta és una funció reservada als FHN. Per tal d'entendre correctament aquest article, he de fer referència a l'art. 1.3 RJFHN, segons el qual els interventors tenen la responsabilitat administrativa de les funcions que tenen encomanades, així com la direcció dels serveis encarregats de la seva realització. Per tant, els funcionaris que exercissin aquelles funcions, ho farien sota la direcció de l'interventor. També es podria interpretar correctament a partir de l'art. 17 RJFHN, segons el qual les funcions de control i fiscalització interna de la gestió econòmic-financera i pressupostària de juntes, entitats, òrgans desconcentrats o serveis especialitzats amb secció pressupostària pròpia es poden encomanar a altres funcionaris de la Corporació que no tinguin l'habilitació nacional, a proposta del titular de la intervenció, i que actuarien com a delegats d'aquest.

En l'art. 204 TRLHL, que fa referència a la funció comptable de la intervenció, s'assigna a aquesta el desenvolupament de la comptabilitat financera i el seguiment, en termes financers, de l'execució dels pressupostos de les entitats locals, els seus organismes autònoms i les societats mercantils que en depenen.

La funció de comptabilitat està desenvolupada a l'art. 6 RJFHN, el qual comprèn:

- La coordinació de les funcions o activitats comptables de l'entitat local, d'acord amb el Ple de Comptes, emetent les instruccions tècniques oportunes i inspeccionant la seva aplicació. Per tant, les funcions reservades no són d'execució material, sinó de coordinació, emissió d'instruccions i inspecció.
- La preparació i redacció del compte general del pressupost i de l'administració del patrimoni, així com formular la liquidació del pressupost anual.

- L'examen i informe dels comptes de tresoreria i de comptes no pressupostaris.

#### **4.1.3. La tresoreria**

L'art. 194 TRLHL defineix la tresoreria de les entitats locals (i els seus organismes autònoms) com tots els seus recursos financers, ja siguin diner, valors o crèdits, o per operacions pressupostàries o extrapressupostàries. Les funcions que se li encomanen, d'acord amb l'art. 196 TRLHL, són:

- La recaptació de drets i pagament de les obligacions.
- El servei al principi d'unitat de caixa, centralitzant tots els fons i valors generats per operacions pressupostàries i extrapressupostàries.
- Distribuir en el temps les disponibilitats dineràries per a la puntual satisfacció de les obligacions.
- Respondre dels avals contrets.
- Realitzar les demés funcions que es derivin o relacionin amb les anteriors.

Per l'altra banda, en l'art. 5 RJFHN s'efectua el següent disseny de les funcions de tresoreria:

- El maneig i custòdia dels fons, valors i efectes de l'entitat local. Aquest comprèn les següents funcions:
  - o Realització de tots els cobraments i pagaments.
  - o Organització de la custòdia de fons i efectes, d'acord amb les directrius de la presidència.
  - o Executar (d'acord amb les directrius fixades per la Corporació) les consignacions a bancs, Caixa General de Dipòsits i establiments similars, autoritzant, amb l'ordenador de pagaments i l'interventor, els xecs i demés ordres de pagament que es girin contra els comptes oberts en els esmentats establiments.
  - o La formació de plans i programes de tresoreria, per tal de distribuir en el temps les disponibilitats dineràries de l'entitat per a satisfer puntualment les seves obligacions atenent a les prioritats preestablertes.
- El comandament dels serveis de recaptació. Aquest comprèn les següents funcions:
  - o L'impuls i direcció dels procediments recaptatoris, proposant les mesures necessàries per tal que el cobrament s'efectuï en els terminis senyalats.
  - o Autorització de plecs de càrrec de valors que s'entreguin als recaptadors i agents executius.
  - o Dictar la provisió de constrenyiment en els expedients administratius d'aquest caràcter, autoritzant la subhasta de béns embargats.
  - o La tramitació dels expedients de responsabilitat per perjudici de valors.

Tenint en compte aquestes funcions, en l'art. 164.2 TRRL s'estableix que el funcionari o membres de la Corporació que desenvolupi les funcions de tresoreria, abans de prendre possessió del càrrec, ha de dipositar l'oportuna fiança. Els tresorers integrats als FHN ho tenen resolt mitjançant una fiança col·lectiva del seu Col·legi Professional.

#### **4.2. Els llocs de treball: estructura i classificació**

L'Habilitació Nacional s'estructura com una escala diferenciada de les d'Administració General i Administració Especial, i es divideix amb les següents subescales i categories (art. 20 RJFHN., les integracions dels antics Cossos Nacionals estan regulades a la seva Disposició Transitòria Primera):

- Subescala de Secretaria.
  - o Categoria d'Entrada. En aquesta categoria es van integrar els funcionaris dels Cossos Nacionals de Secretaria, categoria Secretaris de Segona, que estiguessin en possessió de titulació universitària superior.
  - o Categoria Superior. En aquesta categoria es van integrar els funcionaris dels Cossos Nacionals de Secretaria, categoria Secretaris de Primera, que estiguessin en possessió de titulació universitària superior.
  
- Subescala d'Intervenció-Tresoreria.
  - o Categoria d'Entrada.
  - o Categoria Superior. En aquesta categoria es van integrar els funcionaris dels Cossos Nacionals d'Interventors i Dipositaris, que estiguessin en possessió de titulació universitària superior.
  
- Subescala de Secretaria-Intervenció. Es van integrar en aquesta subescala els funcionaris dels Cossos Nacionals de Secretaria, categoria de tercera, i els secretaris d'ajuntament a extingir, si tenien titulació de diplomad universitari o havien superat els tres primers cursos d'una carrera universitària.

La resta de funcionaris dels antics Cossos Nacionals no integrats a l'Habilitació Nacional conservaven els seus drets i estaven habilitats per a desenvolupar llocs de treball reservats a FHN en les condicions fixades a la DT 1a RJFHN.

La competència per a la classificació dels llocs de treball reservats a FHN era (i encara ho és ara) de les comunitats autònomes. L'art. 2 RPFHN en regula les normes:

##### 1. Secretaries:

D'acord amb l'art. 161 TRRL, obligatòria en totes les entitats locals, amb les excepcions que més endavant analitzaré de les agrupacions per a mantenir el lloc en treball en comú; o les exempcions per entitats locals amb poca població o escassos recursos econòmics.

- Secretaries de classe primera: diputacions, "Cabildos", Consells Insulars, ajuntaments de capitals de comunitats autònomes i de província, o municipis amb

població superior a 20.000 habitants. El funcionari adscrit a aquestes secretaries ha de pertànyer a la Subescala de Secretaria, categoria superior.

- Secretaries de classe segona: ajuntaments de municipis amb una població compresa entre 5.001 i 20.000 habitants, o els de població inferior amb un pressupost superior a 3.005.060,52 €. El funcionari adscrit a aquestes secretaries ha de pertànyer a la Subescala de Secretaria, categoria d'entrada.
- Secretaries de classe tercera: ajuntaments de municipis amb una població inferior a 5.001 amb un pressupost inferior a 3.005.060,52 €. El funcionari adscrit a aquestes secretaries ha de pertànyer a la Subescala de Secretaria-Intervenció.

## 2. Intervencions:

- Intervencions de classe primera: corporacions en les que la Secretaria sigui de classe primera. El funcionari adscrit a aquestes intervencions ha de pertànyer a la Subescala d'Intervenció-Tresoreria, categoria superior.
- Intervencions de classe segona: corporacions en les que la Secretaria sigui de classe segona, o agrupacions d'intervenció d'entitats locals amb secretaries de classe segona o tercera. El funcionari adscrit a aquestes intervencions ha de pertànyer a la Subescala d'Intervenció-Tresoreria, categoria d'entrada.

## 3. Tresoreries

Totes les corporacions locals amb Secretaria de classe primera, i en aquelles de classe segona agrupades pel sosteniment en comú de la Intervenció. A la resta de corporacions amb Secretaria de classe segona, existirà el lloc de treball de tresoreria reservat a FHN si així ho preveu la seva relació de llocs de treball. En altre cas, podrà ser desenvolupat per un funcionari qualificat. Per les Corporacions locals amb una Secretaria de classe tercera, es podrà encomanar a un membre de la Corporació, o a un funcionari de la mateixa. La DA 3a RPFHN preveu que, excepcionalment, i a petició fundada de les corporacions locals de municipis de menys de 50.000 habitants o pressupost inferior a 18.030.363,13 €, amb Secretaria classificada de primera, l'òrgan competent de la comunitat autònoma podrà autoritzar que la tresoreria es desenvolupi per un funcionari qualificat. Amb aquestes tres últimes previsions es dona compliment el que preveu l'art. 92.4. LRBRL, quan fa referència a què les responsabilitats de tresoreria i recaptació es poden atribuir a membres de la Corporació o a funcionaris de la mateixa, en situacions excepcionals i quan així ho determini la legislació de l'Estat.

El funcionari adscrit a la tresoreria, quan estigui reservada a un FHN, ha de pertànyer a la Subescala d'Intervenció-Tresoreria.

El règim dels tresorers ha variat substancialment, per Reial Decret llei 10/2015, com s'analitzarà més endavant, que incorpora a la subescala de secretaria-intervenció la funció de tresoreria.

Finalment, hi ha els llocs de treball de col·laboració reservats a FHN, que poden afectar totes les subescales, i que són aquells creats discrecionalment per les entitats locals amb l'objectiu d'exercir funcions de col·laboració immediata amb les de Secretaria, Intervenció o Tresoreria. A més, els hauran de substituir en cas de vacant, absència, malaltia o abstenció legal o reglamentària, o les que els hi encomanin els respectius titulars de les places, prèvia autorització de l'alcaldia o la presidència.



Malgrat aquesta classificació, i tenint en compte la complexitat del mapa municipal estatal, amb l'existència de molts municipis amb escassa població, i per tant, amb pocs recursos, és molt probable que molts d'aquests no puguin suportar les despeses que comporta mantenir un lloc de treball de secretari. La normativa anterior a l'any 1985, per a solucionar aquest problema, va preveure la possibilitat d'habilitar un veí pel desenvolupament de les funcions de Secretaria en municipis de menys de 500 habitants o a les entitats locals menors que no poguessin mantenir la plaça o no estiguessin agrupades per a fer-ho (art. 343 LRL al que ja he fet referència). Més tard, amb l'art. 202.4. RFAL, aquest supòsit es va fer extensiu als casos de vacant de Secretaria, quan no es podia cobrir interinament o per acumulació. És el que s'ha anomenat la figura del Secretari Habilitat. Per a regularitzar aquesta situació, mitjançant RD 3046/77, es van suprimir les secretaries habilitades de les entitats locals menors, encomanant-se les seves funcions al titular de la Secretaria del respectiu ajuntament. Per Decret 2725/1977, es va regular la incorporació dels secretaris habilitats que reunissin les condicions fixades a una escala de secretaris d'ajuntament a extingir. Per tant, per una banda hi havia els secretaris d'ajuntament a extingir, que es van integrar a l'Habilitació Nacional o mantenir els seus drets tal com especifica la DT 1a RJFHN ja comentat; i per l'altra banda, els secretaris habilitats, que d'acord amb la DT 3a RJFHN, podien continuar en la mateixa situació. Quan la Secretaria quedés vacant, aquesta s'havia de classificar d'acord amb el previst al RJFHN. El seu règim jurídic es va fixar per RD 2656/1982.

Per tal de donar una sortida possible a aquesta extensa problemàtica, el RPFHN, als arts. 3 i 4, preveu dos instruments:

- Les agrupacions: les entitats locals agrupades sostenen en comú el lloc de Secretaria. Les comunitats autònomes són les que tenen competents per a acordar la seva constitució o dissolució, a petició de les entitats locals afectades, o d'ofici, amb audiència a aquelles.
- Les exempcions: per entitats locals amb població inferior a 500 habitants, o un pressupost inferior als 120.202,42 €, i pels casos en els que no sigui possible efectuar una agrupació. En aquests cas, les funcions de Secretaria seran desenvolupades pels serveis d'assistència de la Diputació, o mitjançant l'acumulació per part d'un secretari interventor.

Els llocs de treball reservats a FHN de comarques, àrees metropolitanes, mancomunitats i «Comunidades de Villa y Tierra» o entitats similars, es classifiquen per les CCAA d'acord amb els criteris de l'art. 2 RPFHN.

La Secretaria de les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi (Entitats Municipals Descentralitzades), si no es disposa el contrari, s'exercirà pel secretari del municipi al que pertanyin. En altre cas es pot encomanar a un altre funcionari de la Corporació, i en últim terme, fins i tot a una persona amb capacitat suficient.

D'acord amb l'art. 9 RPFHN, les CCAA tenen la competència per a la classificació dels llocs de treball reservats a FHN.

### 4.3. Selecció i formació

Aquest règim varia substancialment l'any 2007 amb l'EBEP, que es centralitza més tard amb la LRSAL.

L'art. 98 LRBRL encomanava a l'Institut d'Estudis d'Administració Local (actualment, Institut Nacional d'Administració Pública) la selecció, formació i habilitació dels FHN. Aquest article està desenvolupat als articles 21 i següents RJFHN.

L'ingrés a les subescales en les que s'estructura l'habilitació de caràcter nacional s'efectuava mitjançant proves selectives que donen accés a cursos de formació de l'INAP, i la superació d'aquests cursos. La realització d'aquests cursos es podia descentralitzar a les escoles de funcionaris de les CCAA, tal com també preveia l'art. 98.1. LRBRL.

L'accés als cursos es feia a través dels procediments d'oposició o concurs-oposició, d'acord amb les bases i programes aprovats per Ministeri per a les Administracions Públiques. Aquestes proves de selecció també es poden descentralitzar per CCAA.

Superades les proves selectives que donaven accés al curs, els aspirants eren nomenats funcionaris en pràctiques durant el temps que estiguin realitzant el curs. Superat aquest, ingressaven a la subescala corresponent i estaven habilitats a participar en els concursos per a la provisió de llocs de treball als quals farà referència més endavant.

No obstant això, l'accés a la categoria superior de les subescales de Secretaria i d'Intervenció-Tresoreria no s'efectuava a través del curs esmentat, sinó mitjançant els següents procediments (art. 24 RJFHN):

- Un 50% mitjançant superació de proves d'aptitud realitzades per l'INAP prèvia convocatòria pública oberta a funcionaris que tinguin la categoria d'entrada.
- Un altre 50% per concurs de mèrits entre funcionaris que pertanyin a la categoria d'entrada, que es resol pel barem de mèrits generals.

Així, doncs, per a l'accés a la categoria superior es perfilava un sistema restringit als que ja pertanyen a la categoria d'entrada de la respectiva subescala, possibilitant, així, a través de proves d'aptitud, un accés més ràpid a aquesta categoria per aquells funcionaris que en el barem general encara no tinguin la puntuació suficient. Entenc que és una opció encertada, ja que beneficiava la professionalització i qualitat dels funcionaris que accedien a la categoria superior. Tot i que seria desitjable al supressió de l'accés a la categoria superior per concurs de mèrits, que no és suficient per acreditar habilitats, competències i coneixements.

Els requisits mínims per a participar a les proves de selecció, regulats a l'art. 22 RJFHN, són (no s'han vist modificats per l'EBEP):

- a) Subescala de Secretaria: Llicenciat en Dret, en Ciències Polítiques i de l'Administració o en Sociologia.
- b) Subescala Intervenció-Tresoreria: Llicenciat en Dret, en Administració i Direcció d'Empreses, en Economia o en Ciències Actuarials i Financeres.

- c) Subescala Secretaria-Intervenció: Llicenciat en Dret, en Ciències Polítiques i de l'Administració o en Sociologia, en Administració i Direcció d'Empreses, en Economia o en Ciències Actuarials i Financeres.

Aquests requisits van ser modificats per Reial Decret 834/2003, de 27 de juny. A part de la seva actualització, la modificació més important va ser l'exigència d'una llicenciatura per a l'accés a la subescala de Secretaria-Intervenció, ja que abans només s'exigia haver cursat els tres primers cursos de les esmentades llicenciatures. Això comportava la integració dels funcionaris que pertanyien a l'esmentada subescala (a través del procediment previst a la Disposició Addicional Única del mateix RD), i al Grup de classificació "A", als efectes del previst a l'art. 25 LMRFP. Aquesta havia estat una llarga reivindicació dels funcionaris que pertanyien a l'esmentada subescala a través del seu Col·legi Professional, provocada per l'especialitat de les funcions encomanades, els coneixements requerits pel seu desenvolupament i per la dificultat del lloc de treball, així com pel fet que la majoria dels Secretaris-Interventors estaven en possessió d'una titulació de llicenciatura (es pot afirmar per la totalitat dels que hi accedien en les últimes convocatòries).

Els FHN de la subescala de secretaria-intervenció que no complissin els requisits per a la integració, quedaven com a categoria a extingir en el grup B, i estaven habilitats per a desenvolupar llocs de treball reservats a FHN en les mateixes condicions que els funcionaris integrats. Si els requisits per a la integració es reunien en un moment posterior, s'integraven a la subescala i categoria corresponent, prèvia superació del corresponent concurs-oposició.

La integració al grup A es va actualitzar i desenvolupar mitjançant RD 522/205, de 13 de maig, pel qual es modifiquen els requisits per la integració dels FHN pertanyents a la subescala de secretaria-intervenció.

D'acord amb aquest RD, la integració en el grup A requeria el compliment dels següents requisits:

- Estar en possessió del títol acadèmic de doctor, llicenciat, enginyer, arquitecte o equivalent.
- Comptar amb un mínim de 2 anys d'antiguitat a la subescala de secretaria-intervenció.
- Superar el concurs i el curs de formació convocats pel Ministeri d'Administracions Públiques. En conseqüència, es modifica l'exigència de concurs-oposició per la de concurs i curs de formació.

En el concurs, el Tribunal havia de valorar els mèrits corresponents a la carrera professional i les seves capacitats i aptituds, que s'havien d'acreditar presentant una memòria sobre les funcions pròpies de la subescala. El curs de formació, que s'havia de convocar per l'INAP, tenia caràcter selectiu. Aquells secretaris-interventors que haguessin accedit a les subescals de Secretaria o d'Intervenció-Tresoreria estaven exempts de realitzar la memòria.<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> Un grup de FHN de la subescala de secretaria-intervenció, van interposar un recurs contra els dos Reials Decrets, perquè entenien que la integració havia de ser automàtica, sense haver de superar cap concurs. Els recursos es van desestimar per STS de 18 de maig de 2005 (RJ\2005\6634), 13 d'octubre de 2006

Les bases generals per a l'accés a les subescals de Secretaria Intervenció, Secretaria Categoria d'Entrada i Intervenció-Tresoreria Categoria d'Entrada (que inclouen els temaris de la fase d'oposició) es van aprovar per Ordres APU/3201, 3202 i 3203, respectivament, de 28 de setembre de 2005, publicades en el BOE de 15 d'octubre de 2005. Tant en les de Secretaria com en les d'Intervenció-Tresoreria, es reservava un 50% de les places per promoció interna, per funcionaris que pertanyin a la Subescala de Secretaria-Intervenció.

---

(RJ/2006\6648), i 24 de setembre de 2008 (RJ/2008\7556). La motivació i fons de la desestimació està desenvolupada en el Fonament de Dret Vuitè d'aquesta última:

“Despejada la tacha de haber desconocido el principio de reserva de Ley y sentada la objetividad y racionalidad de la opción adoptada por el Real Decreto en materia de titulación, así como la adecuación del sistema al proceso de racionalización en el que se inserta, es posible descartar las demás objeciones que (...) ha dirigido contra él.

Así, no puede considerarse discriminatorio que la integración en el Grupo A se reserve a los funcionarios de la Subescala que posean titulación universitaria superior, ni parece coherente establecer como término de comparación para afirmar la existencia de desigualdad los requisitos exigidos para nombramientos accidentales o interinos ya que se trata de supuestos diferentes. Tampoco lo es que se exija, en paralelo con lo requerido para ingresar en la Subescala de Secretaría-Intervención, no sólo la misma titulación, sino también la misma antigüedad para integrarse en el Grupo A. Se trata de un planteamiento cuya lógica es perceptible y no queda desnaturalizada por la situación en la que quedan quienes no reúnan las condiciones contempladas por la disposición adicional única.

Respecto de ellos y con independencia de que queda abierta la vía para la integración posterior de quienes pertenezcan a la Subescala, alcancen una antigüedad superior a dos años en ella y logren la titulación necesaria, concurre una clara diferencia que justifica el distinto trato que reciben. Diversidad de tratamiento que, sin embargo, en la situación a extinguir en la que quedan, comporta el respeto a sus derechos económicos y, también, a desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación de carácter nacional en las mismas condiciones que los funcionarios integrados en la Subescala de Secretaría-Intervención.

Por lo demás, descartada la desigualdad carente de justificación objetiva y racional que prohíbe la Constitución, no se aprecia de qué forma la disposición adicional única lesiona el derecho a acceder a la función pública ni al de permanecer en ella conforme a las leyes, ni vulnera el artículo 103 de la Constitución. En cuanto a la necesidad de superar un concurso-oposición, tampoco ofrece el recurrente argumentos para que pueda verse como algo contradictorio con los preceptos constitucionales que ha invocado, no siendo desde luego incompatible con los mecanismos de promoción interna, aunque no se trate de ella en este caso, pues lo que el Real Decreto 834/2003 contempla no es el aspecto subjetivo de la carrera administrativa de los funcionarios, sino el objetivo de la estructuración de la función pública local, aunque respete aquella dimensión. Visto así, el procedimiento escogido, que es el ordinario contemplado por la Ley 30/1984, no parece contraindicado con la integración de quienes pertenecían al Grupo B en el Grupo A.

Y, si el contraste de la disposición adicional única con los preceptos y principios constitucionales invocados por (...) no conduce a las conclusiones que éste defiende, más claramente aún se percibe la inviabilidad del recurso si se atiende a las soluciones que propone. En efecto, no es admisible la integración automática en el Grupo A, sin exigencias de titulación determinada, ni de antigüedad, ni de proceso de verificación de capacidades profesionales. Esas aspiraciones no se compadecen con los principios y las normas que presiden el régimen jurídico de la función pública.

No queda sino indicar que la Sentencia de esta Sala y Sección invocada en la demanda, desestimatoria de un recurso que afirmaba la ilegalidad de las previsiones del Real Decreto 2252/1985 de 20 de noviembre, sobre escalas de funcionarios del Instituto Nacional de Empleo a propósito de la integración de funcionarios en la Escala del Instituto Nacional de Empleo no sirve para el propósito que anima al Colegio Territorial de Segovia, ya que de sus fundamentos no resultan las conclusiones que este defiende.

Dicho lo cual, no hay obstáculo en reconocer que los requisitos y procedimientos pueden ser otros distintos siempre que, de conformidad con las normas legales, aseguren en cuanto al nivel de la titulación y a los otros extremos necesarios, la formación y la capacidad profesional que corresponden a una Subescala funcional integrada en el Grupo A. Naturalmente, admitirlo no quiere decir que los fijados por la disposición adicional única combatida en este proceso sean disconformes con el ordenamiento jurídico por las razones que ha defendido el recurrente.”

#### 4.4. La provisió de llocs de treball

La LRBRL, en el seu article 99, es regula un complex sistema de provisió de llocs de treball (l'EBEP el manté en essència), posteriorment desenvolupat al RPFHN. D'acord amb l'art. 10 RPFHN, el sistema normal de provisió de llocs de treball és el concurs, encara que excepcionalment es podran cobrir per lliure designació en els supòsits regulats a l'art. 99.2 LRBRL. Això sense perjudici dels sistemes de provisió de caràcter no definitiu.

Pel que fa a Catalunya, també s'ha de tenir en compte que el Decret 14/1994, de 8 de febrer (DOGC d'11/02/1994), regulava l'exigència del coneixement del català en els concursos de provisió de llocs de treball reservats a FHN. Segons aquest, el coneixement del català és un requisit necessari, i s'ha d'acreditar mitjançant el certificat de nivell de suficiència de català (nivell C) o títol equivalent. En altre cas, el Tribunal avaluarà aquests coneixements per part de l'aspirant. A Catalunya es va desenvolupar un procés exemplar, fruit d'un conveni entre el Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers de Catalunya i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, que va provocar que la pràctica totalitat de FHN que exercien a Catalunya obtinguessin el nivell C de català. El mateix Govern de la Generalitat va posar aquest procés com a exemple.

##### 4.4.1. El concurs

El concurs de mèrits és el sistema normal de provisió dels llocs de treball reservats a FHN. El seu objectiu és cobrir els llocs de treball vacants de les entitats locals de tot l'Estat.

L'art. 99 LRBRL i l'art.12 RPFHN preveuen dos tipus de concursos:

- Ordinari, convocat pels presidents de les corporacions locals.
- Unitari, convocat pel Ministeri d'Administracions Públiques, que té caràcter supletori.

Les normes que regulen els concursos per a la provisió de llocs de treball reservats a FHN estan desenvolupades a l'Ordre de 10 d'agost de 1994.

D'acord amb l'art. 99 LRBRL, en aquest concurs es tindran en compte (també substancialment modificat per la LRSAL):

a. **Els mèrits generals.** Aquests són de valoració preceptiva en qualsevol cas i es determinaran pel Ministeri d'Administracions Públiques. La seva puntuació serà del 65% del total possible, excepte quan no hi hagin altres mèrits que, en aquest cas, no existirà cap limitació i s'efectuarà segons les següents normes i puntuacions:

- Serveis com a FHN, fins un màxim de 6 punts.
- Grau personal consolidat, fins un màxim de 2,5 punts.
- Titulacions acadèmiques, fins un màxim de 3,5 punts.

- Cursos de formació i perfeccionament superats, homologats o reconeguts en les condicions que fixi el Ministeri d'Administracions Públiques, amb un màxim de 5 punts.
- L'antiguitat, fins un màxim de 2,5 punts.

Els criteris de valoració estan desenvolupats a l'art. 1 de l'Ordre de 10 d'agost de 1994.

**b. Els mèrits autonòmics**, que corresponen a les especialitats de l'organització territorial de cada comunitat autònoma i de la seva normativa. La seva puntuació pot arribar al 10% de la total possible.

Pel que fa a Catalunya, aquests mèrits estan regulats al Decret 234/1994, de 13 de setembre (DOGC 19/09/1994). Aquests són:

a) Experiència professional: consistent en el desenvolupament de funcions a l'Administració de la Generalitat de Catalunya o als ens locals d'aquest territori, que impliquin el coneixement de les especialitats de l'organització territorial i de la normativa de Catalunya: fins un 30% del total de mèrits autonòmics.

b) Cursos de formació i perfeccionament: superats, homologats o reconeguts per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i que tinguin per objecte l'aprenentatge de les especialitats de la organització territorial i de la normativa de Catalunya. Fins un 50% del total de mèrits autonòmics.

c) Activitat docent: adreçada a l'ensenyament de les matèries sobre organització territorial, règim local, urbanisme i règim econòmic i financer dels ens locals en cursos organitzats per la Generalitat o en col·laboració amb aquesta. Fins un 10% del total de mèrits autonòmics.

d) Publicacions: en matèries relatives a les especialitats de l'organització territorial i de la normativa de Catalunya. Fins un 10% del total de mèrits autonòmics.

**c. Els mèrits específics**, relacionats amb les característiques del lloc de treball. Aquests es determinen per cada corporació local i poden arribar fins a un 25% del total possible. Així es possibilita que el funcionari seleccionat s'adapti el màxim possible a les necessitats i característiques pròpies de la Corporació en la qual ha de prestar les seves funcions. Aquests han de formar part integrant de la relació de llocs de treball de l'entitat local i es pot garantir la idoneïtat del candidat al lloc de treball.

El Tribunal Constitucional, mitjançant STC núm. 235/2000, de 5 d'octubre, s'ha pronunciat sobre l'adequació d'aquests barems específics (FJ 5):

“Cabe concluir de lo hasta aquí observado, en consecuencia, que la remisión a la potestad reglamentaria de los entes locales de la fijación de este 25 por 100, en atención, en todo caso, a la necesaria adecuación a las características del puesto de que se trate, no conculca las exigencias de la reserva de Ley. En efecto, así como la pormenorización de los méritos que pueden hacerse valer en el concurso como modo de provisión de los puestos de trabajo en el

ámbito de la Administración del Estado se difiere a lo dispuesto reglamentariamente (en la actualidad, por los arts. 39 a 50 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado), la determinación de los méritos específicos que han de ser tomados en consideración para la provisión mediante concurso de los puestos de trabajo reservados a funcionarios locales con habilitación de carácter nacional se confía a las Corporaciones Locales, permitiendo así que los méritos a valorar tengan conexión (aunque razonablemente limitada a 25 por 100 de la puntuación) con las singularidades de las Corporaciones Locales en las que se sitúan los concretos puestos de trabajo sacados a concurso. Esta opción legislativa está, sin lugar a dudas, en consonancia con el carácter de los procedimientos aquí considerados, integrados por una primera fase de selección nacional y otra subsiguiente de provisión en cada Corporación Local.

En estos términos, y con el inequívoco respaldo de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), resulta plenamente coherente con la lógica del sistema que el legislador haya atribuido a los entes locales interesados la fijación de un determinado porcentaje de los méritos que pueden hacerse valer en los concursos; méritos que, en todo caso, habrán de responder (conforme a las exigencias del principio de adecuación o de proporcionalidad, como pone de relieve el Abogado del Estado) a las concretas características, de ahí su especificidad, del puesto de que se trate. Especificidad que si, de un lado, hace posible el eventual control judicial, de otro, dado que tal precisión no dejaría de entrar en conflicto con el margen de libre disposición de que se ha querido investir por el legislador a los entes locales, no puede desembocar en un excesivo encorsetamiento de dicho margen mediante la fijación de grupos, tipos o categorías de méritos, que, sobre no venir exigida por la reserva de Ley, reduciría injustificadamente el ámbito en el cual naturalmente pueden desplegarse las competencias de aquellos entes para especificar, en virtud de su potestad de autoorganización, las peculiaridades de los distintos puestos de trabajo. En este sentido, por tanto, y a diferencia de lo que acaecía en el supuesto del que conoció la STC 19/1987, en el que, efectivamente, el entonces impugnado art. 13.1 de la Ley 24/1983 no establecía un marco dentro del cual los Ayuntamientos podían fijar los tipos impositivos de las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica y Pecuaría, extremo definitivo a la hora de concluir en la inconstitucionalidad de aquel precepto (v. FJ 5 de la resolución invocada), en el caso presente el legislador ha aportado una pauta (la necesaria adecuación a las características del puesto) que enmarca el lícito ejercicio de su potestad de autoordenación por las entidades locales, conjugando, de este modo, las exigencias de la reserva de ley con el ámbito de la autonomía local.

Por lo demás, la eventualidad, como sostienen los recurrentes, de un uso arbitrario o torticero (y, en cuanto tal, contrario al art. 9.3 CE) de esta posibilidad por parte de las Corporaciones Locales no puede traducirse en una declaración de inconstitucionalidad como la pretendida, pues, con independencia de que la sede ordinaria del necesario control de los excesos a que esta posibilidad pueda dar lugar sea la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106.1 CE), no ha de olvidarse, según oportunamente recuerda el Abogado del Estado, que, como ya se dijera en la STC 58/1982, de 27 de julio, "la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso (FJ 2)."

La regulació dels mèrits específics està prevista als articles 17 RPFHN i 5 de l'Ordre de 10 d'agost de 1994.

Aquests mèrits han d'estar directament relacionats amb les característiques concretes i funcions corresponents al lloc de treball, podent-se referir a cursos de formació i

perfeccionament, valoració del lloc de treball desenvolupat i altres activitats o coneixements que hi estiguin relacionats. Els principis als quals s'han de subjectar aquests mèrits són els d'objectivitat, imparcialitat, mèrit i capacitat, i seguint els següents criteris:

- Cursos impartits per centres oficials o reconeguts, fixant la puntuació en relació a la seva duració, que no pot ser inferior a 15 hores.
- Si s'utilitzen criteris demogràfics, pressupostaris o similars, hauran de ser ponderats i proporcionats amb les característiques del lloc de treball.
- La docència i exercici de professions han d'estar relacionades amb el lloc de treball.
- Els informes que en relació a aquests mèrits efectui la Direcció General de la Funció Pública tindran el caràcter de vinculants.

Amb això s'intenten eliminar les actuacions arbitràries per part de les entitats locals, o els barems fets "a mida", sense fonamentació ni relació amb el lloc de treball. Per aquest motiu, l'art. 17.3. RPFHN preveu que tant l'Administració de l'Estat com l'autonòmica podran requerir o impugnar els acords que aprovin mèrits específics que no s'adaptin a aquells principis.

Malgrat això, l'incompliment sistemàtic d'aquest principi ha estat una font de constants conflictes. Aquest fet ja va provocar un pronunciament contundent de la Vena, Assemblea Plenària del Consell General Nacional de Col·legis de FHN celebrada l'any 1997 a Saragossa, en la que, en la Segona Ponència aprovada, denunciaven l'arbitrarietat aplicada en els barems específics, exigint un sistema que garantís la seva objectivitat a base de principis de mèrit i capacitat.<sup>193</sup> La casuística generada ha superat qualsevol hipòtesi. Així, hi ha hagut ajuntaments que han aprovat com a mèrits específics alguns de tan arbitraris i curiosos com ara ser secretari d'un ajuntament integrat en la xarxa europea de ciutadans de l'automòbil; d'un ajuntament que en el seu terme hi hagi indústries de l'automòbil; saber fer anar un programa informàtic concret; haver gestionat serveis socials o comarcals d'esports i abocadors de residus sòlids; haver estat secretari d'una comunitat de regants; haver exercit com a gerent en una empresa dedicada a la indústria ceràmica, entre d'altres.<sup>194</sup>

El TS també s'ha pronunciat sobre la necessitat que aquests mèrits es fixin sota criteris d'objectivitat, i que quan són un mitjà per a la selecció d'un candidat en concret, i no del més idoni, constitueix una desviació de poder. En aquest sentit, es pronuncien, entre d'altres, les STS de 14/10/1994 (Ar. 7994), 5/12/1994 (A. 10197), de 22 de maig de 1995 (Ar. 5335). Segons aquesta última:

Fonaments de dret de la sentència apel·lada, que es donen per reproduïts per la del TS:

**“PRIMERO:** Aunque el ejercicio de las funciones de Secretario Interventor sea sustancialmente igual en todas las Corporaciones Locales, no podemos desconocer que la facultad de éstas para el establecimiento de méritos de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local, debiendo incluso excluirse la interpretación tan estricta de este precepto que deje al mismo sin contenido. Pero admitiendo este

<sup>193</sup> *Revista de Estudios Locales*, CUNAL. Apèndix al número 18, novembre-desembre 1997.

<sup>194</sup> Els exemples estan extrets del llibre de J. D'ANJOU GONZALEZ y G. D'ANJOU DE ANDRÉS *Régimen jurídico y gestión del personal al servicio de la Administración Local*.



margen de discrecionalidad reconocido al Ayuntamiento demandado por la Ley citada, no se puede desconocer tampoco que el mismo tiene sus límites; de una parte, los genéricos del acto discrecional previstos en el art. 83.3 de la LJCA y el 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y de otra los señalados concretamente en la Resolución de la Secretaría de Estado para la Admón. Pública de 4 de Marzo de 1.988, que desarrolla las previsiones legislativas sobre la materia, entre las cuales destacan la necesidad de que los méritos específicos se relacionen objetiva y proporcionalmente con las características del puesto de trabajo.

**SEGUNDO.** La absoluta coincidencia entre el baremo impugnado y las circunstancias de la persona que venía desempeñando interinamente el cargo de cuya provisión se trata, demuestra sin lugar a dudas que se identificaron las necesidades del Ayuntamiento con el deseo de no producir cambios en la titularidad de la Secretaría, convirtiendo el concurso en una mera formalidad y dirigiéndolo a seleccionar a un candidato determinado y no al de mayores méritos. En efecto, no solamente los puntos atribuidos a quienes han desempeñado plaza en Municipios con normas subsidiarias de planeamiento, población superior a 1.500 habitantes y no inferior a 1.000 ni 2.000 (los de Alar del Rey eran 1.685), y Entidades Locales menores, se ajustan por completo a las características del Municipio demandado, sino que la exigencia de que dicho desempeño se haya producido por un período mínimo de tres años, que es justamente el que acaba de cumplir D.SFG, es signo evidente de la antijurídica reserva que le permitió obtener la máxima puntuación por méritos específicos, y con ello la plaza.”

Del TS:

“**SEGUNDO.** Tan escuetas alegaciones apelatorias, carentes de una mínima argumentación crítica de la Sentencia apelada, no puede desvirtuar el razonamiento del Tribunal a quo por el que, a través de una ponderada apreciación de los hechos concurrentes (coincidencia absoluta entre el baremo impugnado y las circunstancias del concursante que venía ocupando interinamente la plaza ocupada) llega a la convicción de que se ha perseguido seleccionar a un candidato determinado y no al de mayores méritos, incurriendo así en el vicio de desviación de poder, y en su consecuencia, abundando esta Sala en los fundamentos del fallo recurrido, debe desestimarse la presente apelación.”

### **Concurs Ordinari**

Els presidents de les Corporacions Locals amb places reservades a FHN vacants aprovaran les bases i efectuaran les convocatòries dels concursos. Tot i que el RPFHN preveu que aquesta és una atribució del Ple, la redacció actual de l'art. 99 preveu que ho és dels presidents de les corporacions.

D'acord amb l'article 6 de l'Ordre de 10 d'agost de 1994, aquestes bases hauran de tenir, almenys, el següent contingut:

- Denominació del lloc de treball, subescala i categoria a la qual està reservat, nivell de complement de destí i quantia de l'específic, indicant si la plaça està coberta per un titular que s'hagi de jubilar en els pròxims sis mesos.
- Composició del tribunal de valoració. La seva composició està regulada a l'art. 21 RPFHN. Es nomena per la Corporació, i la seva composició serà majoritàriament tècnica:
  - o President: el de la Corporació o membre de la mateixa en el que delegui.
  - o Un nombre par de vocals, un dels quals, a proposta de la comunitat autònoma. Almenys un dels seus membres haurà de ser FHN d'igual o superior categoria a la del lloc de treball convocat. Un d'aquests vocals assumirà les funcions de secretari.
- Barem de mèrits específics i mitjans d'acreditació i valoració.
- Coneixements de la llengua pròpia de la comunitat autònoma.
- Barem de mèrits d'acreditació autonòmica i mitjans per a la seva acreditació.

El concurs tindrà una puntuació total de 30 punts, distribuïts de la següent manera (art. 14 RPFHN):

- 19,5 d'acord amb el barem general de mèrits.
- Les CCAA poden fixar un barem de mèrits de fins a 3 punts.
- Les corporacions locals poden incloure mèrits específics fins un màxim de 7,5 punts.

Les corporacions locals, per llocs de treball de categoria superior, poden preveure l'assoliment d'una puntuació mínima, que mai podrà ser superior al 25% de la puntuació total.

La convocatòria aprovada pels presidents de les corporacions s'ha de trametre dins els primers deu dies de febrer de cada any a la respectiva comunitat autònoma, que en fa la publicació conjunta als respectius diaris oficials i la tramet al Ministeri de les Administracions Públiques. La Direcció General de la Funció Pública fa la publicació conjunta del concurs ordinari que es publica en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.

La resolució del concurs correspon a la Corporació, i s'ha de correspondre amb la proposta efectuada pel Tribunal de Valoració. La resolució s'ha de remetre en el termini de 30 dies a comptar des de la data d'acabament del termini de presentació de sol·licituds, a la Direcció General de la Funció Pública. Aquesta previsió també ha estat reiteradament incompleta per corporacions locals que no volien que es cobrés la plaça, la major part de les vegades per estar coberta amb personal interí. Abans de la modificació del RPFHN, aquestes places no sortien publicades en el concurs unitari. Així, s'asseguraven perpetuar la vacant.

Aquesta actuació es va resoldre mitjançant la modificació de l'art. 99 de la LRBRL, efectuada per Llei 24/2001, i mitjançant el RD 830/2003, que va modificar l'art. 25 RPFHN.

La Direcció General de la Funció Pública efectua l'oportuna coordinació per tal d'evitar la duplicitat dels nomenaments, tenint en compte les preferències dels interessats, i formalitza els nomenaments procedents, que es publiquen en els diaris oficials de les CCAA i en el BOE.

El termini per a cessar en el destí dels funcionaris que han concursat és de tres dies des de la seva publicació en el BOE, i el de presa de possessió es de tres dies o un mes a comptar des del següent del cessament, depenent de si el lloc de treball és en la mateixa localitat o en una de diferent (o es el primer destí). Aquest termini es pot modificar si hi ha acord entre els presidents de les dues corporacions locals afectades. Si els funcionaris afectats no prenen possessió en aquest termini per causes imputables a ells, són declarats d'ofici en la situació d'excedència voluntària per interès particular a comptar des de l'últim dia del transcurs del termini per prendre possessió.

### **Concurs unitari**

El concurs unitari té el caràcter de concurs supletori, i el convoca la Direcció General de la Funció Pública durant la segona quinzena del mes d'octubre de cada any per a cobrir els llocs de treball reservats a FHN no coberts a l'últim concurs ordinari. Concretament, la convocatòria afectarà els llocs de treball que es trobin en alguna de les següents situacions:

- Els que estant vacants, no es van convocar per les corporacions locals en el concurs ordinari.
- Els que havent-se convocat en el concurs ordinari, van quedar deserts.
- Els que havent-se inclòs en el concurs ordinari, no s'haguessin adjudicat per les corporacions locals.
- Aquells llocs de treball que les corporacions locals sol·licitin expressament la seva inclusió per haver quedat vacants després del concurs ordinari.

Amb aquesta regulació s'ha trencat un cercle viciós adoptat com a estratègia per moltes corporacions locals per no cobrir els llocs de treball reservats a FHN, ja que efectuaven l'oportuna convocatòria en el concurs ordinari que després no resolien. Aquestes places no entraven en el concurs unitari. Actualment, s'assegura la possibilitat que totes les places puguin ser cobertes mitjançant la resolució de l'oportú concurs, en el cas que hi hagi interessats a cobrir-les.

El desenvolupament normatiu d'aquest concurs està als articles 25 i 26 RPFHN i 14 de l'Ordre del 10 d'agost de 1994.

A la convocatòria s'adjuntarà la relació individualitzada de mèrits generals, tancada a la data de convocatòria.

Aquests concursos es regiran per les bases que aprovi la direcció General de la Funció Pública, en funció dels mèrits generals i amb els autonòmics, així com d'acord amb el requisit de coneixement de la llengua pròpia, si és el cas. Les convocatòries es publiquen en el BOE i en els diaris oficials dels CCAA pels llocs de treball del seu àmbit territorial.

Hi haurà un tribunal únic de selecció per a totes les subescales i categories, designat pel Director General de la Funció Pública i constituït per un president i quatre vocals (tots ells funcionaris públics). Aquest eleva la seva proposta al Director General de la Funció Pública, que resol el concurs d'acord amb la proposta del Tribunal, i la publicarà en el BOE. Els nous destins adjudicats són irrenunciables.

#### 4.4.2. La lliure designació

Aquest sistema de provisió de llocs de treball, regulat a l'art. 99.2 LRBRL, es va introduir mitjançant la disposició addicional 8a de la Llei 31/1991, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per l'any 1992, posteriorment modificat per la Llei 10/1993, de 21 d'abril.

Aquest és un sistema de provisió teòricament excepcional; però, a la pràctica s'ha convertit en ordinari per a la cobertura d'aquells llocs de treball en relació als quals és possible utilitzar-lo.

Els llocs de treball reservats a FHN que es poden cobrir per aquest sistema, d'acord amb el previst a l'art. 99.2. LRBRL, són aquells que així es prevegi a les respectives relacions de llocs de treball, i en atenció al seu caràcter directiu i la responsabilitat que assumeixin en les següents corporacions:

- Diputacions Provincials
- “Cabildos” i Consells Insulars
- Ajuntaments de capitals de comunitat autònoma o de província
- Ajuntaments de municipis de més de 100.000 habitants, amb un pressupost ordinari superior a 18.030.363,13 €, quan el lloc de treball tingui assignat un nivell 30 de complement de destí.

El requisit de tenir un pressupost ordinari superior a 18.030.363,13 € s'aplica en tots els casos si es tracta d'una intervenció o una tresoreria.

Aquest sistema de provisió de llocs de treball ha estat molt criticat pels sectors professionals afectats, els quals al·leguen que, amb el mateix, es distorsiona el principi d'objectivitat i neutralitat que exigeix el desenvolupament de les funcions reservades. En aquest sentit es va pronunciar la Vena, Assemblea Plenària del Consell de Col·legis de FHN ja esmentada. A la primera ponència sobre continguts actuals i futurs de les funcions directives reservades a FHN a les Entitats locals, s'afirmava:<sup>195</sup>

“Llegados a este punto, es necesario manifestar que la provisión mediante libre designación de los puestos reservados a FHN en los grandes municipios resulta incompatible con la neutralidad e independencia de la alta función profesional a nosotros encomendada, debiendo ser el Concurso ordinario, con las debidas correcciones y reajustes, la única fórmula y medio de provisión que permita a los titulares de los puestos ejercer sus funciones con las debidas garantías.”

A la conclusió segona, s'afirma:

“La propia naturaleza de estas funciones es incompatible con la provisión de los puestos de trabajo reservados a los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional mediante el sistema de libre designación que, por

---

<sup>195</sup> *Revista de Estudios Locales*, CUNAL. Apèndix al número 18, novembre-desembre 1997.

inestabilidad natural, derivada de las características intrínsecas a dicho sistema, pone en riesgo la neutralidad predicable y siempre exigible a la actividad principal de estos servidores públicos.”

En sentit similar es pronunciava la conclusió primera de la segona ponència, sobre l'accés a les funcions directives reservades als FHN i la promoció professional.

El Tribunal Suprem, mitjançant STS de 3 de gener de 1996 (Art. 2769), ja va fer un primer pronunciament a favor de la constitucionalitat d'aquest sistema de provisió de llocs de treball:

“El sistema de libre designación no vulnera, asimismo, el art. 23 de la CE, al no proyectarse con la misma intensidad el derecho de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos y la provisión de puestos de trabajo, puesto que tales derechos y principios ya fueron representados en el momento de acceso a la función pública, por lo que pueden tenerse en cuenta para la provisión de puestos otros criterios distintos en atención a una mayor eficacia en la organización de los servicios, doctrina ésta que permite rechazar igualmente la objeción que en la demanda se hace a la garantía de un puesto de Subescala y categoría en la Corporación para el funcionario libremente cesado. No es incompatible el sistema de libre provisión de puestos mediante libre designación y las características de la función atribuidas por la Ley a los Funcionarios con Habilitación Nacional. Los arts. 26 a 28 del RD 731/93, de 14 de Mayo sobre provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de libre designación se ajustan fielmente a la Ley 7/85 de 2 de Abril, modificada por la Ley 10/93, de que el Decreto impugnado trae causa.

La Disposición Adicional Tercera en lo referente a la posibilidad de desempeño de puestos de Tesorería por funcionario de la Corporación debidamente cualificado tiene su cobertura legal en la Ley 7/85, de 2 de Abril.”

També s'hi ha pronunciat el Tribunal Constitucional per tal de resoldre els recursos d'inconstitucionalitat números 830/92 i 2351/93 interposats per més de 50 diputats del Partit Popular. No obstant això, pel que fa al recurs interposat pels diputats d'aquest partit polític, és interessant comprovar que el primer ajuntament que va aplicar aquest sistema de provisió de llocs de treball va ser l'Ajuntament de València, governat pel Partit Popular. El recurs es va resoldre per STC número 235/2000, de 5 d'octubre, admetent l'adequació a la Constitució d'aquest sistema de provisió de llocs de treball reservats a FHN (FJ 12 a 15):

“Esta doctrina, que se reitera en las SSTC 18/1987, de 16 de febrero, FJ 5, y 10/1989, de 24 de enero, FJ 3, permite sostener la constitucionalidad del sistema de libre designación, cuya entrada en juego no comporta que los principios de mérito y capacidad queden exclusivamente constreñidos al ámbito del concurso, en la medida en que (y con independencia, como ahora se dirá, de que cuando se trata de la provisión de puestos de trabajo entre quienes ya ostentan la condición de funcionarios operen otros bienes y valores distintos de los que aquellos principios incorporan) la facultad de libre designación no atribuye al órgano de decisión una especie de poder omnímodo a fin de decidir como tenga por conveniente, con olvido de que el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de toda potestad administrativa, con la consecuencia, en todo caso, de la eventual

apreciación, con ocasión del oportuno control judicial ex art. 106.1 CE, del vicio de desviación de poder de constatarse una marginación indebida de los principios de mérito y capacidad.

Por otro lado no puede convenirse con los recurrentes en que los criterios rectores de la libre designación plasmados en los dos primeros párrafos del art. 99.2 LBRL traduzcan una diferenciación artificiosa, y, por ende, arbitraria, respecto de los que resultan aplicables en el ámbito ordinario del concurso (artificiosidad y arbitrariedad que supondrían un atentado a los principios de mérito y capacidad —art. 103.3 CE— e incluso, por su conexión con éstos, al principio de igualdad --art. 23.2 CE). La argumentación que al efecto se apunta en el recurso sostiene que el carácter directivo de las funciones desempeñadas o la especial responsabilidad asumida son consustanciales a todos los puestos de trabajo que tienen encomendado el desempeño de las funciones relacionadas en las letras a) y b) del art. 92.3 LBRL (art. 1.2 y 3 del Real Decreto 1174/1987), con independencia del género de Corporación Local en la que se ubiquen dichos puestos, de la población de la correspondiente entidad o del presupuesto de ésta, por lo que, en definitiva, no se justifica el diferente modo de provisión, concurso o libre designación, en cada caso establecido.

Esta línea argumental, como se ha dicho, no puede compartirse. Dada la peculiar estructura de la habilitación de carácter nacional, que da lugar a la configuración de una escala diferenciada de las de Administración General y Administración Especial previstas en el art. 167 del Real Decreto Legislativo 781/1986, integrada por tres subescalas (Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención), dentro de las cuales, a su vez (a excepción de en el caso especial de la subescala de Secretaría-Intervención, en la que no se producen ulteriores diferenciaciones) se distinguen dos categorías (de entrada y superior), según dispone el art. 20.1 del Real Decreto 1174/1987, el tipo de Corporación Local o la población con que cuente la correspondiente entidad es determinante de la clasificación de los puestos de trabajo que pueden desempeñar los funcionarios de cada subescala y categoría (art. 2 del Real Decreto 731/1993). Así, y a título de ejemplo, tienen el carácter de Secretarías de primera clase las de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos que sean capitales de Comunidad Autónoma y de Provincia, y Municipios con población superior a 20.000 habitantes; puestos que están reservados a funcionarios de la subescala de Secretaría con categoría superior [letra a) del art. 2 del Real Decreto 731/1993 o el de Intervenciones de clase primera los puestos de intervención de Corporaciones con Secretarías de clase primera, y que están reservadas, en principio, a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería de categoría superior [letra d) del citado art. 2].

La citada clasificación pone de relieve que los criterios utilizados para determinar los supuestos en los cuales puede acudir al sistema de libre designación no son en modo alguno arbitrarios y carentes de un fundamento objetivo y razonable, pues viene a expresarse que, sin perjuicio de la entrada en juego de los principios de mérito y capacidad (ya acreditados, por lo demás, en virtud de la previa habilitación de carácter nacional), la libre designación, que, en definitiva, y según se dirá más abajo, no significa sino la mera puesta a disposición del órgano decisor de un cierto margen de valoración a la hora de apreciar las aptitudes de los candidatos para desempeñar un determinado puesto de trabajo, queda reservada a los puestos que ofrecen una

particular relevancia en el conjunto de la llamada Administración Local, sea por el tipo de entidad de que se trate, por la población de que disponga el municipio, por el presupuesto ordinario de la Corporación (requisito específico para el caso de los puestos de intervención o tesorería, que se exige con independencia de los anteriores: párrafo segundo del art. 99.2 LBRL) o, en definitiva, por el nivel de complemento de destino (el treinta), expresión en última instancia de la valoración objetiva del puesto de trabajo [art. 15.1 b) de la Ley 30/1984]. En esta tesitura, por tanto, el carácter directivo o la especial responsabilidad a que se refiere el art. 99.1, párrafo primero, de la Ley 7/1985 no es, en última instancia, sino expresión de la específica o más intensa incidencia en los correspondientes puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional de las características de algunas Corporaciones Locales, sea por su índole, población o presupuesto. Ninguna quiebra, por tanto, de los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) en relación con el de igualdad (art. 23.2 CE) [que, por lo demás, queda suficientemente cubierto con la garantía de la publicidad de las correspondientes convocatorias: párrafo cuarto del art. 99.2 de la Ley, reformada, 7/1985 y, con carácter general, art. 20.1 c) de la Ley 30/1984] puede achacarse a la regulación en la nueva redacción del art. 99.2 LBRL del sistema la libre designación como mecanismo de provisión de puestos de trabajo, que no de acceso a la función pública.

13. Objetividad e imparcialidad son, para los recurrentes, los otros dos valores o principios puestos en cuestión por el sistema de libre designación aquí impugnado. En síntesis, viene a decirse, no puede reputarse que la posibilidad de la libre destitución de quien ha sido designado por el sistema de libre designación permita un ejercicio objetivo e imparcial ex art. 103.1 y 3 CE de las funciones que le corresponde desarrollar (fe pública y asesoramiento legal preceptivo; control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria; contabilidad, tesorería y recaudación). Frente a este argumento el Abogado del Estado, sin perjuicio de reconocer que el sistema de libre designación, por su propia esencia, puede matizar o debilitar la integridad de la imparcialidad a que se refiere el art. 103.3 CE (no así, se dice, la objetividad proclamada en el art. 103.1 CE, pues el mandato contenido en este precepto se dirige a la Administración Pública en cuanto tal, no a los funcionarios o servidores que la integran), entiende que dicho debilitamiento ha de ser ponderado a la vista de otros elementos (vinculación, en virtud del principio democrático —arts. 1.1 y 97 CE—, del alto funcionariado local con los representantes locales democráticamente elegidos; necesidad de evitar, en expresión del defensor de la Ley recurrida, el "mandarinato", siempre pernicioso, de dicho funcionariado) cuya concurrencia, en una labor de equilibrio de los intereses en presencia, justifica plenamente la solución adoptada.

Ciertamente este Tribunal ha admitido que, aun cuando los principios de igualdad, mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE) rigen, no sólo en el momento inicial del acceso a la función pública, sino también en los ulteriores de desenvolvimiento de la carrera administrativa o profesional de los funcionarios (por todas, STC 96/1997, de 19 de mayo, FJ 2), de tratarse de este segundo momento, el atinente a la provisión de puestos de trabajo, es legítima la toma en consideración, a la hora de decidir sobre aquella provisión, de otros valores o fines constitucionalmente lícitos. Así se ha dicho, con relación a los principios de protección de la familia (art. 39.1 CE) y de eficacia de la Administración (art. 103.1 CE), a propósito del llamado turno de

consorte en los concursos de traslado de los funcionarios (SSTC 192/1991, de 14 de octubre, FJ 4, 200/1991, de 28 de octubre, FFJJ 3 y 4, con cita, en ambos casos, del ATC 1325/1988, de 19 de diciembre), o, a fin de hacer efectivo el principio de autonomía de los entes territoriales, como modulación del derecho de igualdad en los casos de movilidad interadministrativa ex art. 17 de la Ley 30/1984 (STC 156/1998, de 13 de julio, FFJJ 3 y 4). Desde esta perspectiva, por tanto, y en línea con la argumentación del Abogado del Estado, habría de razonarse acerca de si la modulación o debilitamiento del principio de imparcialidad que comporta el sistema de libre designación, y su eventual consecuencia, la libre destitución, son o no admisibles ex art. 103.3 CE

Pues bien, desde una perspectiva general, tanto el concurso como la libre designación (si bien esta última venga ex art. 99.2 LBRL con carácter excepcional; excepcionalidad que anteriormente quedó justificada al razonarse acerca de los principios de mérito y capacidad) son sistemas o modos de provisión de puestos de trabajo entre quienes ya ostentan la condición de funcionarios (con habilitación de carácter nacional en el caso que nos ocupa). Quiere decirse, por tanto, que la finalidad a que ambos sirven es la misma: la atribución, de acuerdo con la lógica de cada procedimiento, de determinados puestos de trabajo a aquellos funcionarios en quienes concurren, desde la óptica de los principios de mérito y capacidad, la cualificación e idoneidad precisas para el mejor y más correcto desempeño de las funciones anudadas a cada puesto. Que la adjudicación sea en el caso del concurso la consecuencia de la baremación, más o menos automática, de los méritos aportados, según lo dispuesto en la oportuna convocatoria, en tanto que en el sistema de libre designación se produzca como resultado de la apreciación (dotada, como es obvio, de una evidente connotación de discrecionalidad o, si se prefiere, de un cierto margen de libertad) que el órgano decisor se haya forjado a la vista del historial profesional de los candidatos o aspirantes, es indiferente desde la perspectiva del genérico estatuto funcional de la persona que finalmente resulte adjudicataria del puesto en cuestión. No nos hallamos aquí en presencia de nombramientos para cargos políticos, caracterizados por la libérrima decisión de quien sea competente para efectuar el nombramiento; ni ante la designación de personal eventual, cualificado, según el art. 20.2, párrafo segundo, de la Ley 30/1984, por la "confianza o asesoramiento especial" de las funciones que pueden encomendársele. La confianza que, en este sentido, puede predicarse de la libre designación, en cuanto modo de provisión entre funcionarios de puestos de trabajo, es la que se deriva de la aptitud profesional del candidato, puesta de manifiesto en los méritos esgrimidos, esto es, en su historial funcional.

Ahora bien, cuando se establece la libre designación como forma de provisión de un puesto de trabajo se alude a un régimen jurídico que, no solo presenta singularidades en la forma de nombrar a un funcionario para el puesto concreto, sino que también las ofrece en relación con la forma en que dicho funcionario puede ser cesado, y, lo que es más importante, con las consecuencias que dicho cese tiene para el funcionario afectado. Desde esta perspectiva nuestro control de constitucionalidad no se dirige ahora hacia el sistema de libre designación establecido en la legislación general de función pública, sino sólo y exclusivamente al diseñado en los preceptos impugnados, que afecta a un concreto grupo de funcionarios (los habilitados nacionales) y que encierra un régimen jurídico no totalmente coincidente con el que



podríamos llamar general, para evaluar si queda comprometida la imparcialidad en el ejercicio de la función pública que debe garantizar la ley ex art. 103.3 CE.

Para afrontar esta cuestión conviene precisar, en primer lugar, que la imparcialidad en el ejercicio de la función pública viene garantizada ad extra, es decir, en las relaciones con los administrados, por una serie de cautelas legales, entre las que ocupa un lugar destacado la obligación de abstención y la posibilidad de recusación de los funcionarios cuando concurren determinadas circunstancias previstas legalmente que pueden poner en peligro objetivo la rectitud de su actuación (arts. 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común). Lo que está en cuestión es la vertiente interna de la imparcialidad, es decir, si la facultad de que el Presidente de la Corporación cese discrecionalmente en su puesto de trabajo al funcionario nombrado para él a través del sistema de libre designación coloca a dicho funcionario en una posición de debilidad tal que pueda comprometer la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Pues bien, partiendo de que el libre cese que acompaña a la libre designación no es incompatible en abstracto con el ejercicio imparcial de las funciones públicas, lo cierto es que en el supuesto que contemplamos la Ley impugnada configura el sistema con ciertas garantías suplementarias en atención a la importancia de las funciones atribuidas a estos funcionarios. En primer término, si bien su nombramiento es decidido por el Presidente de la Corporación de entre quienes ya cuentan con habilitación nacional y cumplen los requisitos de la convocatoria, ha de haberse modificado previamente la correspondiente relación de puestos de trabajo para fijar el sistema de libre designación como forma de provisión del puesto de trabajo (art. 99.2 párrafo 1 de la norma impugnada), lo cual corresponde al Pleno de la Corporación por aplicación de los arts. 22.2 i) y 33.2 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y del mismo modo es el Pleno de la Corporación el que aprueba las bases de la convocatoria. Esta intermediación del Pleno corporativo significa, en suma, una autorización al Presidente por parte del órgano supremo de la Corporación, sin la cual el sistema de libre designación no puede ser aplicado.

En lo referente al cese, este se puede acordar por el Presidente de la Corporación, y, si bien el art. 99.2 párrafo 2 impugnado no dice expresamente que tenga carácter discrecional, parece presuponerlo, como lo confirma el desarrollo reglamentario (art. 29 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puesto de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional). Ahora bien, también en este aspecto la regulación legal cuya constitucionalidad se cuestiona otorga alguna garantía suplementaria al funcionario cesado libremente. Así, el art. 20.1 e) de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, nada prevé en cuanto al destino del funcionario cesado, sino que es el art. 58 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, el que garantiza al funcionario cesado la adscripción provisional a un puesto de trabajo correspondiente a su cuerpo o escala, no inferior en más de dos niveles al de su grado

personal en el mismo municipio, en tanto no obtenga otro con carácter definitivo. En cambio los preceptos impugnados, de rango legal, garantizan al funcionario cesado un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la Corporación que tendrá asignadas funciones de "colaboración, apoyo y asistencia jurídica o económica", y que deberá figurar en la correspondiente relación de puestos de trabajo, lo que constituye una garantía suplementaria para el funcionario que mitiga razonablemente las consecuencias que la pérdida de confianza inherente al cese le pudieran acarrear, y por ende le colocan en una mejor posición para ejercer sus funciones con la imparcialidad requerida.

De todo lo anterior se sigue que, ni el sistema de libre designación para puestos de indudable relevancia por su carácter directivo y especial responsabilidad es en abstracto contrario al art. 103.3 CE, ni tampoco en el presente supuesto, aun partiendo de la importancia de las funciones de asesoramiento legal y económico, o de control financiero y presupuestario encomendadas a los funcionarios con habilitación nacional, queda comprometida la imparcialidad que la ley debe preservar para el ejercicio de las funciones públicas según el citado artículo. Tampoco hay, por supuesto, vulneración del principio de objetividad (art. 103.1 CE), que, aplicable a todas las Administraciones Públicas (STC 85/1983), tiene por destinatarias a éstas, justamente, en cuanto sujetos de Derecho

14. Asimismo entienden los recurrentes que el sistema de libre designación, en cuanto puede conducir al cese o libre destitución del funcionario, sobre vulnerar su derecho al cargo, conculca el principio de inamovilidad de residencia, que aparece así con un carácter instrumental en relación con la garantía de un desempeño objetivo e imparcial de la función encomendada, en contravención tanto del art. 14 CE, supuesta la discriminación que se denuncia respecto de los demás funcionarios locales y personal laboral de las Corporaciones Locales, como del art. 33.3 CE, al implicar, se dice, el referido cese una confiscación de derechos, no seguida de la oportuna indemnización.

Ninguno de estos reproches de inconstitucionalidad puede ser acogido. En efecto, la inamovilidad de residencia queda a salvo desde el momento en que al funcionario de libre designación cesado se le garantiza un puesto de trabajo correspondiente a sus mismas subescala y categoría en la propia Corporación, por lo que decae el supuesto sobre el que los recurrentes articulan la queja de discriminación. Tampoco se vulnera el derecho al cargo, pues éste implica el derecho a que la carrera administrativa o profesional del funcionario se desarrolle en coherencia con la habilitación (de carácter nacional) adquirida con ocasión del ingreso en la función pública, no el mantenimiento o preservación en el puesto adjudicado (incompatible por esencia con la libre designación, a la que es consustancial, en los términos arriba expresados, la posibilidad de la destitución o cese). Y este entendimiento del derecho al cargo, por lo demás, resulta confirmado con la propia dicción del art. 141.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, cuando puntualiza que "se asegura" aquel derecho "a los funcionarios de carrera en las Entidades locales" "sin perjuicio de su adscripción a unos u otros puestos de trabajo".

Finalmente ha de desestimarse la pretensión articulada sobre el carácter confiscatorio de los efectos que pueden derivarse del sistema de libre designación, no ya sólo

porque de la modificación legal de las situaciones estatutarias o funcionariales no se desprenden, en principio, consecuencias expropiatorias que hayan de dar lugar a la debida compensación indemnizatoria [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 a), 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], sino, más sencillamente aún, porque la remoción en un puesto de libre designación (o, incluso, en uno adjudicado por el sistema de concurso, de producirse la supresión o alteración sustancial de su contenido, en los términos generales de la Ley 30/1984) es un mero avatar, como se ha dicho, de la carrera profesional del funcionario.”

Una de les garanties d'imparcialitat que argumenta el TC, com és el fet que les bases les aprovi el Ple, ha variat, ja que d'acord amb la modificació de l'art. 99 operada per la llei 24/2001, aquesta atribució correspon al president de la Corporació.

Aquesta és una sentència que va rebre moltes crítiques, ja que es qüestionava que aquest sistema garantís el principi d'imparcialitat en l'exercici de la funció. Aquestes crítiques es poden sintetitzar perfectament amb el vot particular que va subscriure el Magistrat Pablo García Manzano a la mateixa:

“5. Las funciones que desempeñan, en las Corporaciones locales (y habría que añadir, en todas las Corporaciones locales, cualesquiera sean la dimensión de su población y la cuantía de su presupuesto) estos funcionarios "de habilitación o con habilitación nacional", que son el correlato de los extintos Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local, de honda raigambre en nuestro régimen local, son funciones reservadas a personal sujeto a relación estatutaria, y corresponden a una responsabilidad administrativa de necesario ejercicio en el ámbito local. Tales funciones son las enunciadas en el art. 99.3 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local: la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, cumplidas por las Secretarías, y otras dos incardinadas en el ámbito económico-financiero a saber: de un lado, el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y de otro, la contabilidad, tesorería y recaudación, correspondientes a las de Intervención y Depositaria de fondos. Pues bien, hemos de apresurarnos en afirmar, sin énfasis alguno, que estas funciones cumplen un papel central en la Administración de los Entes locales, y quienes las desempeñan o sirven aparecen así como la columna vertebral de la función pública local.

En efecto, las enunciadas funciones administrativas no solo sirven para hacer operativo el principio constitucional de eficacia en la Administración local (art. 103.1 CE), sino, fundamentalmente, para encaminar la actuación administrativa de los Entes locales al logro del postulado constitucional de "sometimiento pleno a la ley y al Derecho" que luce en el inciso final del art. 103.1 del texto constitucional. Dicho más sencillamente: para garantizar el Estado de Derecho en dicha esfera administrativa. Pues solamente cuando las Corporaciones locales cuenten con un asesoramiento legal preceptivo que les ponga de manifiesto las coordenadas constitucionales y legales en que ha de moverse la actuación administrativa (sin perjuicio de los criterios políticos o de oportunidad), y cuando un previo control de fiscalización del gasto público les asegure un correcto manejo de los caudales públicos y de la gestión presupuestaria, podrá afirmarse que están los Entes locales en condiciones de cumplir la exigencia constitucional de sumisión a la ley y al

Derecho. Y, a su vez, para que tales funciones públicas, calificadas como necesarias en todas las Corporaciones locales y reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional (art. 92.3 LBRL) se desempeñen en términos de objetividad y eficacia, será preciso garantizar a los funcionarios públicos que asuman su desempeño un régimen jurídico adecuado que asegure su imparcialidad en el ejercicio de tales funciones, tal como viene exigido por el tan citado inciso final del art. 103.3 de nuestra Constitución.

6. Importa determinar ahora a qué tipo o clase de "imparcialidad" se refiere el art. 103.3 CE. La Sentencia mayoritaria admite, y en este extremo la comparto, que junto a una dimensión o vertiente de la imparcialidad funcional ad extra (que cristaliza en las causas legales de abstención y recusación), ha de reconocerse lo que denomina vertiente interna de aquélla. Esta vertiente interna, que excede el concreto marco de los procedimientos administrativos en que, por coincidir intereses propios y los generales, el funcionario no debe intervenir, es aquélla, de más amplio alcance, que implica la neutralidad política del funcionario, y determina que el ejercicio de su función no venga condicionado por criterios políticos o de otra índole que enturbien la perspectiva jurídica que está en la base de su función. El asesoramiento y el previo control y fiscalización de los caudales públicos lo son "en Derecho", y el punto de referencia del funcionario, al emitir sus dictámenes y al oponer sus reparos, no debe ser sino el que el Ordenamiento jurídico le ofrezca. Este ámbito de imparcialidad es el correlato, en los funcionarios sometidos a régimen estatutario, de la objetividad con que toda Administración pública (y también, por tanto, la Administración local) ha de servir los intereses generales (art. 103.1 CE). Y no es ocioso tener en cuenta que el deber de imparcialidad que debe ser adecuadamente garantizado se dirige también a los ciudadanos a los que la Administración pública sirve, y no sólo al propio funcionario público, pues aquéllos son los destinatarios últimos de la actuación administrativa en que se insertan tales funciones.

Por otra parte, la imparcialidad no se garantiza solamente con un adecuado sistema de incompatibilidades (STC 178/1989), sino que también incide o tiene que ver con la inamovilidad característica de los funcionarios públicos de carrera.

Así las cosas, habrá de dilucidarse si el régimen de libre designación impugnado garantiza de forma adecuada la mencionada exigencia de imparcialidad, cuestión a la que la sentencia de la que discrepo da respuesta afirmativa.

7. A tal efecto, la sentencia entiende que también la que ha denominado vertiente interna de la imparcialidad se halla suficientemente garantizada, a través de lo que aquella llama "garantías suplementarias". Las dos primeras dicen relación a la fase de nombramiento y atribuyen al Pleno determinadas facultades para el nombramiento, y la tercera se refiere al libre cese o remoción de los funcionarios con habilitación que hayan accedido por el cuestionado sistema de provisión, entendiéndose que tampoco, atendiendo a este momento extintivo de la relación orgánica con la Corporación local, cabe hablar de menoscabo de su imparcialidad."

Per a procedir a la cobertura d'un lloc de treball pel procediment de lliure designació, el primer pas és la modificació de la relació de llocs de treball, efectuant aquesta previsió

expressa, i la seva notificació a la comunitat autònoma corresponent, que és la que té competències per a aprovar la classificació del lloc de treball reservats a FHN.

El procediment per a la provisió i cessament d'aquests llocs de treball està desenvolupat als arts. 28 i 29 RPFHN.

Les bases de la convocatòria les aprova el president de la Corporació, i han de tenir les següents dades:

- Corporació
- Denominació i classe de lloc
- Nivell de complement de destí
- Complement específic
- Requisits per al desenvolupament del lloc de treball. Aquests ho han de ser d'acord amb el previst a la relació de llocs de treball.
- Si és el cas, requisit de coneixement de la llengua pròpia de la comunitat autònoma.

El president, en el termini màxim de tres mesos a comptar des que el lloc de treball va quedar vacant, ha de remetre la convocatòria a la comunitat autònoma per a la seva publicació en el diari oficial corresponent, i remissió al Ministeri d'Administracions Públiques. La «Dirección General de Administración Local» en disposa la seva publicació, en extracte, al BOE.

El nomenament l'efectua el president, mitjançant resolució motivada, de la que n'ha de donar compte al Ple, notificar-ho a la comunitat autònoma i a la «Dirección General de Administración Local» per a la seva publicació en el BOE. Els terminis de presa de possessió són els mateixos que pel concurs ordinari.

Pel que fa al cessament del càrrec, l'art. 99.2. LRBRL preveu que als funcionaris cessats se'ls ha de garantir un lloc de treball de la seva subescala i categoria a la Corporació, que haurà de figurar en la relació de llocs de treball. En l'art. 29 RPFHN es remarca el caràcter discrecional del cessament, i afegeix, com a garantia, que el lloc de treball que es garanteix al funcionari cessat no tindrà una remuneració inferior de més de dos nivells a la del lloc pel qual va ser designat. Aquest lloc, que haurà d'estar classificat com a reservat a FHN, ha de tenir atribuïdes funcions de col·laboració, recolzament i assistència jurídica o econòmica.

#### **4.4.3. Altres formes de provisió**

Des de l'article 30 fins al 39 RPFHN, es regulen altres formes de provisió, totes elles amb un clar caràcter de temporalitat (excepte les permutes) i que van encaminades a buscar solucions a la problemàtica de l'existència de nombroses vacants; i, a les necessitats de cobertura d'una plaça quan una corporació no es pot esperar a les convocatòries dels concursos ordinari o unitari. Amb aquestes fórmules, es possibilita que a totes les corporacions locals es desenvolupin les funcions reservades. Malgrat tot, en algunes d'elles se n'ha de fer una anàlisi crítica. L'únic mecanisme que realment asseguraria que les funcions reservades a FHN es prestin per personal adequat seria la convocatòria d'un

nombre suficient de places com per a donar cobertura a la major part de les vacants existents. Així, a part d'aconseguir-se una major competitivitat entre els mateixos FHN, que de ben segur afectaria de forma positiva la seva professionalitat, s'aconseguiria dotar de major seguretat jurídica l'actuació de les corporacions locals, i que les funcions es desenvolupessin d'acord amb les previsions de la llei.

Aquesta situació es va intentar resoldre parcialment amb les ofertes públiques d'ocupació dels anys 2005 i de 2006, que van preveure la convocatòria de les següents places<sup>196</sup>:

Subescala	Places OPO 2005	Places OPO 2006
Secretaria-Intervenció	350	350
Secretaria (entrada)	100	50
Intervenció-Tresoreria (entrada)	125	150

Pels anys posteriors, la competència per a aprovar les ofertes públiques d'ocupació ho era de les comunitats autònomes amb un resultat molt desigual, com es veurà més endavant.

Per l'altra banda, s'ha de tenir molt en compte l'escrupolositat amb la qual s'han d'aplicar aquestes formes de provisió provisional. Ja he fet referència en aquest treball a les conseqüències de les actuacions en un ple per part de secretaris incorrectament nomenats (nul·litat dels acords del Ple), o la nul·litat també d'un pressupost pel fet que la memòria econòmico-financera no estigués redactada per un interventor (o qui legalment el substitueixi).<sup>197</sup>

Per a posar ordre a l'ús indegut d'aquests sistemes de provisió (bàsicament als interinatges), la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de Mesures Fiscals, Administratives i de l'Ordre Social, va modificar l'apartat 1 de l'art. 64 de la Llei 42/1994, de 30 de desembre, de Mesures Fiscals, Administratives i de l'Ordre Social, en el sentit que el nomenament de funcionaris interins, que s'havia de fer respectant els principis de mèrit, capacitat i publicitat, només es podia efectuar quan no fos possible la cobertura del lloc de treball a favor d'un FHN, a través dels procediments de nomenament provisional, acumulació o comissió de serveis.

Posteriorment, el RD 834/2003, que modifica el RPFHN, incorpora modificacions a aquests sistemes de provisió temporal per tal de reforçar la prioritat que siguin desenvolupats per FHN, i per tal de posar fi a algunes pràctiques consolidades entre nombroses corporacions per a impedir que un d'aquells funcionaris ocupés el lloc de treball. Així ho afirma l'exposició de motius de l'esmentat Reial Decret:

“Introducción de un conjunto de medidas tendentes a asegurar el desempeño de los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional por los funcionarios que poseen dicha habilitación.”

Aquestes formes de provisió són:

<sup>196</sup> Tots els quadres són d'elaboració pròpia.

<sup>197</sup> STS de 4 de maig de 2001 (Art. 6938), que declara nuls acords de ple, en el que no va actuar ni el secretari ni el seu legal substitut; o STS de 22 de maig de 2000 (Art. 4314), esmentada en el punt 3.1.2., sobre la intervenció.

- Nomenaments provisionals
- Acumulacions
- Comissions de serveis
- Nomenaments accidentals
- Nomenaments interins
- Permutes

Estan regulades a l'art. 160 TRRL i 30 a 39 RPFHN.

En tots els casos, i d'acord amb el previst a l'art. 35 RPFHN, la provisió del lloc de treball mitjançant concurs (ordinari o unitari) o lliure designació comportarà el cessament automàtic del que estigui ocupant el lloc de treball. També, en tots els casos, els òrgans competents per a revocar els oportuns nomenaments són els mateixos que per a efectuar aquests nomenaments.

### **Nomenaments provisionals**

L'art. 160.3. TRRL, incorporat per RDLeg 2/1994, preveu que els òrgans competents de les comunitats autònomes, amb la conformitat dels interessats, poden efectuar nomenaments provisionals a favor de FHN en llocs a elles reservats. La revocació també correspon a la comunitat autònoma, d'acord amb la corporació local afectada. L'art. 30 RPFHN hi afegeix que, en el cas que el funcionari estigui prestant els seus serveis en una altra corporació, es requereix la seva autorització. També afegeix que, en cas de revocació del nomenament provisional, l'audiència prèvia al funcionari afectat.

La novetat important és que els nomenaments provisionals són prioritaris a les altres formes temporals de provisió previstes (excepte les permutes).

Aquesta prioritat arriba fins a l'extrem que pot provocar la revocació dels nomenaments accidentals i interins. En aquests casos, quan un FHN sol·liciti ocupar un lloc de treball ocupat interinament o accidentalment, l'òrgan competent haurà d'efectuar el nomenament provisional a favor d'aquell. El nomenament provisional comporta el cessament automàtic de qui ocupava el lloc de treball per nomenament interí o accidental.

També es poden utilitzar els nomenaments provisionals quan els titulars del lloc de treball es trobin en alguna de les següents situacions:

- Comissió de serveis
- Suspensió provisional
- Excedència per cura de fills durant el primer any
- Malaltia
- Altres supòsits d'absència

El que normalment succeeix és que els nomenaments provisionals recaiguin sobre FHN de la mateixa subescala i categoria que correspongui al lloc de treball. No obstant això, excepcionalment i quan no sigui possible, el nomenament pot recaure en FHN d'altres subescales i categories, sempre que reuneixin la titulació adequada per a accedir a aquella.

El FHN nomenat provisionalment cessarà en el lloc de treball d'origen, i haurà de prendre possessió en els mateixos terminis previstos pels concursos ordinaris.

### **Acumulacions**

Els òrgans competents de les CCAA, amb el consentiment de les corporacions locals afectades i del funcionari afectat, i pels casos de vacant, absència o malaltia, poden acordar l'acumulació del lloc de treball a un FHN d'una entitat local propera. També es poden acordar per desenvolupar les funcions de Secretaria-Intervenció en municipis o entitats que estiguin eximides del manteniment d'aquest lloc de treball. En el cas que les corporacions locals afectades pertanyin a diferents CCAA, l'òrgan competent és la «Dirección Local de Administración Local».

Aquest sistema de provisió s'ha d'utilitzar en el cas que el lloc de treball no s'hagi pogut cobrir per nomenament provisional o per comissió de serveis, i així s'ha d'acreditar a l'expedient.

En l'art. 31.3. RPFHN es fixa el límit retributiu dels funcionaris en relació al lloc de treball acumulat, que no podrà superar el 30% de les remuneracions corresponents al lloc de treball principal.

### **Comissions de servei**

Aquest sistema de provisió es pot utilitzar quan no s'ha pogut efectuar un nomenament provisional, fet que s'haurà d'acreditar a l'expedient. Aquestes comissions de serveis les han d'acordar els òrgans competents de les CCAA. No obstant això, correspondrà efectuar els nomenaments a la «Dirección General de la Función Pública» quan es tracti de llocs de treball en altres CCAA, de cooperació o assistència tècnica a l'Administració General de l'Estat; o a la d'una comunitat autònoma diferent, o per participar (per un termini no superior a 6 mesos) en missions de cooperació en organismes internacionals de caràcter supranacional, entitats o governs estrangers.

El procediment per a efectuar la comissió de serveis es basa en una sol·licitud de l'administració interessada i la conformitat expressada per la corporació local en la que el funcionari presta els seus serveis, i evidentment, la del mateix funcionari.

### **Nomenaments accidentals**

Aquest sistema de provisió només es podrà utilitzar quan no hagi estat possible la cobertura del lloc de treball per nomenament provisional, acumulació o comissió de serveis. Per tal d'assegurar-ho, prèviament s'haurà de sol·licitar un informe a l'òrgan competent de la comunitat autònoma sobre l'existència d'algun FHN interessat en la provisió del lloc de treball per algun dels sistemes als que abans he fet referència.

Els nomenaments accidentals recauen sobre funcionaris de la pròpia corporació que estiguin suficientment capacitats, i els efectuen les mateixes corporacions locals.

### **Nomenaments interins**



Ja he comentat que la Llei 24/2001, de 27 de desembre, va reforçar el caràcter subsidiari dels nomenaments interins, el qual va ser reforçat pel RD 834/2003. Aquest sistema de provisió només es pot utilitzar quan no ha estat possible cobrir la plaça mitjançant un nomenament provisional, una acumulació o una comissió de serveis. Aquest fet ha de quedar suficientment justificat a l'expedient. El problema és com s'ha d'entendre complimentat aquest tràmit. A la pràctica s'ha resolt mitjançant un informe de l'òrgan competent de la comunitat autònoma. Però, aquest pot ser insuficient. Algunes corporacions ho acrediten mitjançant un informe dels Col·legis Provincials de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local, que sembla un mitjà efectiu, ja que aquests poden tenir la informació necessària en relació a possibles interessats a cobrir el lloc de treball.

El nomenament l'efectua l'òrgan competent de la comunitat autònoma, a proposta de la corporació local. Aquesta proposta haurà de recaure sobre una persona que reuneixi les condicions de titulació per a l'accés a la subescala i categoria a la que pertanyi el lloc de treball, i amb respecte als principis de mèrit, capacitat i publicitat. La qual cosa suposa la prèvia convocatòria d'un concurs públic per a efectuar la selecció.

### **Comissions circumstancials**

Prevista pels casos d'absència, malaltia o abstenció legal o reglamentària del FHN que ocupi el lloc de treball. Per tant, és un sistema més aviat previst per circumstàncies puntuals d'absència del titular, que no aconsellen una provisió mitjançant els altres sistemes, que malgrat ser temporals, tenen una provisió de major durabilitat.

La comissió circumstancial l'ha d'efectuar l'administració o corporació local que efectui els serveis d'assistència (diputacions, "cabildos", consells insulars), comissionant un FHN (s'entén que ha de ser de la pròpia plantilla) per a la realització d'aquestes funcions amb caràcter circumstancial i pel temps imprescindible.

### **Permutes**

Com ja he comentat, les permutes són l'única forma de provisió diferent de les regulades al capítol VI RPFHN com altres formes de provisió, que no reuneix un caràcter de temporalitat. Aquestes permutes es regulen pel previst a la normativa de funcionaris civils de l'Estat,<sup>198</sup> i requereixen l'acord entre les corporacions locals afectades i els funcionaris

---

<sup>198</sup> Article 62 de la llei de funcionaris civils de l'Estat de 1964. Els requisits bàsics aplicables als FHN, d'acord amb l'esmentat, serien:

- Que els llocs de treball siguin d'igual naturalesa i forma de provisió. Per tant, han de ser de la mateixa subescala i categoria. Pel que fa a la forma de provisió (concurs i lliure designació), es fa difícil pensar en la possibilitat de permutes en llocs de lliure designació, ja que l'aprovació de la permuta no correspon a la corporació local.
- Que els funcionaris afectats comptin, respectivament, amb més de dos anys de serveis, amb un número d'anys de servei que no difereixi entre ells en més de cinc.
- En el termini de 10 anys a partir de la concessió de la permuta, no se'n podrà autoritzar una altra als interessats.
- No es poden autoritzar permutes entre funcionaris quan a un d'ells li faltin menys de 10 anys per a la jubilació forçosa.
- Seran nul·les les permutes si en els dos anys següents es produeix la jubilació voluntària d'algun dels permutants.

interessats. L'òrgan competent per a autoritzar-les és el de la comunitat autònoma corresponent, excepte en el cas que afecti entitats de diferents CCAA. En aquest cas, ho és la «Dirección General de la Función Pública».

#### 4.5. Els FHN en els municipis de gran població

La Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures de modernització del govern local, va incorporar a la LRBRL el títol X, referent al règim d'organització dels municipis de gran població. No és objecte d'aquest treball efectuar una anàlisi d'aquest nou títol, que ha rebut nombroses crítiques pel nivell de detall en el que es regula aquesta organització, sinó que intentaré descriure les especificitats dels FHN en aquests municipis.

Aquest règim s'aplica a les següents corporacions locals:

- Municipis amb una població superior a 250.000 habitants.
- Municipis capitals de província amb una població superior a 175.000 habitants.
- Municipis que siguin capital de província, capital autonòmica o seu d'institucions autonòmiques. En aquest cas, ho haurà de decidir l'Assemblea Legislativa de la comunitat autònoma, a iniciativa de l'ajuntament.
- Municipis amb una població superior a 75.000 habitants, que tinguin circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials, si així ho acorda l'Assemblea Legislativa de la comunitat autònoma a iniciativa de l'ajuntament.
- D'acord amb la DA 14a, els capítols II i III, «Organització i funcionament dels òrgans necessaris» i «Gestió econòmico-financera», respectivament, també són aplicables, excepte els articles 128, 132 i 137, a “Cabildos” Insulars Canaris d'illes amb població superior a 175.000 habitants. A la resta de “Cabildos” Insulars d'illes amb població superior als 75.000 habitants, si així ho decideix mitjançant una llei el Parlament canari, a iniciativa dels plens respectius.

Seguidament, analitzaré com el règim aplicable a aquests municipis ha suposat una desestructuració de les funcions reservades a FHN. Malgrat això, és cert que s'amplia el ventall de llocs de treball al quals poden accedir aquests funcionaris, fet que provoca que hi hagi un sector que consideri que encara n'han sortit reforçats.

Així es pronuncia, per exemple, JIMENEZ ASENSIO:<sup>199</sup>

“Y, en fin, aunque sea de forma sumaria, un tercer tema es el relativo a los funcionarios con habilitación nacional. Algunas cuestiones que cabe aquí enunciar serían las siguientes:

- o ¿Son o no los funcionarios con habilitación nacional los grandes ganadores de la reforma? Su posición resulta ambivalente, pues por un lado han mejorado o reforzado su posición, mientras que por otro han perdido

---

<sup>199</sup> R. JIMENEZ ASENSIO: *Política y Administración en la reforma del Gobierno Local. Un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los municipios de gran población.*

algunos espacios (o al menos cabe que los pierdan: por ejemplo, las asesorías jurídicas).

- No obstante, en todos los “municipios de gran población” hay, al menos, y siempre que hablemos de los Secretarios, dos puestos claves reservados a los funcionarios con habilitación nacional (el Secretario General y el titular del órgano de apoyo al concejal-secretario de la Junta de Gobierno). Lo mismo sucede en el terreno económico financiero donde se desdoblén las funciones de Intervención general y del órgano u órganos que desarrollen las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación, que en ambos casos el titular del órgano deberá ser funcionario con habilitación nacional.
- En todo caso, los funcionarios con habilitación nacional han conseguido además que, junto con los puestos reservados en exclusiva a ese colectivo, concurren con los demás funcionarios públicos en la cobertura de puestos directivos tales como Coordinadores Generales o Directores Generales. Se trata, por tanto, de un espacio directivo en el que compiten con otros altos funcionarios procedentes de la administración del Estado, de las CCAA y de las entidades locales. En este terreno pueden resultar fortalecidos, dependiendo su poder de influencia en los distintos gobiernos municipales.”

L'última conclusió es basa en la regulació fixada a l'art. 130 LRBRL, que fixa els òrgans directius per aquests municipis:

- Coordinadors generals per a cada àrea o regidoria
- Directors generals o òrgans similars que culminin l'organització administrativa dins de cadascuna de les àrees o regidories
- Titular de l'òrgan de recolzament de la Junta de Govern Local i el seu regidor-secretari
- Titular de l'assessoria jurídica
- El secretari general del ple
- L'interventor general municipal
- El titular de l'òrgan de gestió tributària
- Els titulars dels màxims òrgans de direcció dels organismes autònoms i les entitats públiques empresarials

El nomenament dels dos primers s'ha de fer entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les CCAA de les entitats locals o FHN, als que se'ls exigeixi, pel seu ingrés, el títol de doctor, llicenciat, enginyer, arquitecte o equivalents.

#### **4.5.1. La secretaria**

La Llei 57/2003 trenca amb la concepció fins aquest moment existent que les funcions de fe pública i assessorament legal preceptiu corresponen a un funcionari públic. Una de les novetats importants d'aquest règim, també anomenat de grans ciutats, és la desaparició de la figura del secretari de l'ajuntament. El secretari ho serà del ple i de les comissions, amb les funcions que desenvolupa la llei. A més, es crea un nou òrgan (art. 129 LRBRL), l'assessoria jurídica, el titular de la qual no ha de ser necessàriament FHN. Per tant, en una primera anàlisi, es pot observar un buidat de les funcions de la secretaria (entesa com a

funció reservada a FHN), que es limita al ple i a les seves comissions. Aquest encara es fa més evident amb la DA 8a LRBRL, que assigna al titular de l'assessoria jurídica les funcions que la legislació sobre contractes de les administracions públiques assigna als secretaris dels ajuntaments, excepte la seva formalització en document administratiu.

Una altra novetat destacada, prevista a l'art. 126.4. LRBRL, i que aprofundeix amb la desestructuració de les funcions reservades a FHN, és la previsió que la secretaria de la Junta de Govern Local correspongui a un dels seus membres que reuneixi la condició de regidor, designat per l'alcalde. Aquest exercirà les funcions bàsiques de la fe pública en relació al funcionament de l'esmentat òrgan, com són l'elaboració de les actes de les sessions i la certificació dels seus acords. Aquesta novetat trenca d'una forma oberta amb el concepte que fins ara es tenia de la fe pública, i s'haurà de seguir amb deteniment la interpretació que en fa la jurisprudència sobre la força i validesa de les actes i certificats d'aquest regidor-secretari.

Es podria definir la fe pública com «aquella institució de derecho público por la que se crea una presunción de certeza y autenticidad sobre los hechos y actos reflejados en documentos expedidos por una persona a la que la Ley atribuye aquella facultad».<sup>200</sup>

Seguint a PAZ TABOADA, aquesta funció es regeix pels següents principis:

- Independència: el fedatari no ha d'estar subjecte a instruccions, ha de ser sobirà en la seva actuació i responsable de la mateixa.
- Autoria: el fedatari és l'autor del document i, per tant, respon de la seva autoria.
- Responsabilitat: conseqüència immediata de l'autoria.
- Objectivitat: o el que és el mateix, imparcialitat en l'exercici de la funció, sense poder introduir judicis de valor o opinions en l'exercici de la funció.
- Legalitat: exercici de control de legalitat dels actes que autoritza.

Amb l'existència del secretari-regidor, com a mínim es poden posar en dubte els principis d'independència, objectivitat i legalitat. No s'observa cap motivació per aquesta nova regulació. L'exposició de motius de la llei ni en fa referència. S'haurà d'observar en el temps com evoluciona aquesta figura, així com la conflictivitat que pugui provocar la seva actuació.

Si el que es reserva a un FHN és la titularitat d'un òrgan de recolzament a la Junta de Govern Local i al regidor-secretari, ara bé, amb unes funcions de pur tràmit, que no justifiquen aquesta reserva:

- L'assistència al regidor-secretari de la Junta de Govern Local.
- La remissió de les convocatòries als membres de la Junta de Govern Local.
- L'arxiu i custòdia de les convocatòries, ordres del dia i actes de les reunions.
- Vetllar per la correcta i fidel comunicació dels seus acords.

La DA 8a també assigna a aquest òrgan de recolzament de la Junta de Govern les funcions de fe pública dels actes i acords dels òrgans unipersonals, excepte les atribuïdes al secretari

---

<sup>200</sup> M. PAZ TABOADA. Article titulat «La función de fe pública en las Corporaciones locales, su finalidad y alcance. Sus manifestaciones, en especial, actas, certificados y copias auténticas», publicat a la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, número 3, quinzena 15-27 de febrer de 2006.

del ple, al regidor-secretari de la Junta de Govern Local, o al secretari del consell d'administració de les entitats públiques empresarials. Segurament se li atorguen aquestes funcions perquè, en altre cas, estaven molt limitades i no quedava prou justificada l'existència d'aquest òrgan.

Corresponen al secretari del ple, d'acord amb l'art. 122.5. LRBRL, les següents funcions:

- Redacció i custòdia de les actes i la seva supervisió i autorització.
- L'expedició de les certificacions dels actes i acords que s'hi adoptin.
- L'assistència al president per a assegurar la convocatòria de les sessions, l'ordre en els debats i la correcta celebració de les votacions, així com la col·laboració amb el normal desenvolupament dels treballs del ple i de les comissions.
- Comunicació, publicació i execució dels acords plenaris.
- Assessorament legal al ple i a les comissions. Aquest serà preceptiu en els següents supòsits:
  - o Quan ho ordeni el president o ho sol·liciti un terç dels seus membres.
  - o Quan es tracti d'assumptes sobre matèries que requereixin un quòrum especial.
  - o Quan una llei ho exigeixi en matèries de competència plenària.
  - o Quan en l'exercici de la funció de control i fiscalització dels òrgans de govern ho sol·liciti el president o una quarta part dels regidors.

La DA 8a també li atribueix les funcions que la legislació electoral assigna als secretaris dels ajuntaments, així com la custòdia del registre d'interessos.

Doncs bé, aquestes són les funcions assignades al secretari del ple, reservades a FHN. El seu nomenament correspon al president. La DA 14a remet, per a la seva provisió a l'art. 99 LRBRL. S'ha d'entendre que el sistema de provisió serà el de lliure designació, d'acord amb la regulació d'aquest.

#### **4.5.2. La intervenció general municipal**

El capítol III del títol X de la LRBRL regula la gestió econòmico-financera de les "grans ciutats".

En l'art. 133 LRBRL se separen de les grans ciutats les funcions de comptabilitat de les de fiscalització econòmico-financera. Cal recordar que a la resta de municipis, d'acord amb l'art. 204 TRLHL, que fa referència a la funció comptable de la intervenció, assigna a aquesta el desenvolupament de la comptabilitat financera. Aquesta funció, conjuntament amb les de pressupost, tresoreria i recaptació, s'atribueixen a un o més òrgans el titular del qual haurà de ser un FHN, excepte pel que fa a les funcions de pressupost. Per tant, el primer que fa la Llei 57/2003 és dividir entre diferents òrgans les funcions inicialment atribuïdes a la intervenció municipal, excloent les referents a les de pressupost, que no estan reservades a aquests funcionaris, i que suposa un buidat important del contingut de les funcions assignades a la intervenció.

L'art. 136 LRBRL defineix la intervenció general municipal com l'òrgan responsable del control i de la fiscalització interna, que comprèn la funció pública de control i fiscalització de la gestió econòmico-financera en la triple accepció de funció interventora, control financer i d'eficàcia. El seu titular haurà de ser FHN, subescala Intervenció-Tresoreria, categoria primera.<sup>201</sup> La intervenció general exerceix aquesta funció (tal com ja s'ha vist per la intervenció en general) amb plena autonomia dels òrgans, entitats municipals i càrrecs directius que fiscalitzi, i té accés a la comptabilitat i tots els documents necessaris per al seu exercici.

L'exercici de la funció interventora, en qualsevol cas, s'haurà d'adequar al previst al TRLHL.

#### **4.5.3. Òrgan de gestió econòmico-financera**

La Llei 57/2003, pel que fa a les “grans ciutats”, no contempla la tresoreria com a tal, sinó un òrgan al que se li assigna la gestió econòmico-financera, que es podria afirmar que és similar a la tresoreria de la resta de municipis, encara que ampliades amb les funcions de pressupostació i comptabilitat. Pel que fa a les funcions de comptabilitat, tresoreria i recaptació, estan reservades a FHN, al contrari de les de pressupostació.

Els criteris d'actuació d'aquest òrgan estan definits a l'art. 133 LRBRL:

- Compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària. Entenc que aquest objectiu estarà encomanat a l'òrgan responsable de la funció de pressupostació. A aquest òrgan també li pertocarà la fiscalització i control de legalitat pressupostària, l'àmbit de la qual és el pressupost o l'estat de previsió d'ingressos i despeses.
- La comptabilitat (separada com ja he comentat de la funció de fiscalització de la gestió econòmico-financera) s'ajustarà a les previsions del TRLHL.
- Introducció de l'exigència del seguiment dels costos dels serveis.
- L'assignació de recursos, d'acord amb els principis d'eficàcia i eficiència, es farà en funció de la definició i compliment d'objectius. Entenc que aquest objectiu també estarà encomanat a l'òrgan responsable de la funció de pressupostació.
- L'administració i rendibilització dels excedents líquids i la concertació d'operacions de tresoreria es realitzaran d'acord amb les bases d'execució del pressupost i del pla financer aprovat.
- Tots els actes, documents i expedients de l'administració municipal i les entitats que en depenen, dels que se'n derivin drets i obligacions de contingut econòmic, estaran subjectes al control i fiscalització interna per la intervenció general municipal, d'acord amb el previst al TRLHL.

Pel que fa a la funció de recaptació, en l'art. 135 LRBRL es preveu la possibilitat que el ple creï un Òrgan de Gestió Tributària, que serà el responsable d'exercir les competències que la legislació tributària assigni a l'Administració Tributària local. En aquest cas, la

---

<sup>201</sup> D'acord amb la DA 8a LRBRL, que disposa que les funcions reservades a FHN seran desenvolupades per funcionaris de les subescales corresponents, d'acord amb el que disposa la seva normativa reglamentària.

funció de recaptació i el seu titular quedaran adscrits a aquest òrgan, i per tant, aquestes funcions no es desenvoluparan per l'òrgan de gestió econòmic-financera en aquest treball estudiat.

#### **4.6. Règim jurídic dels FHN**

El règim jurídic dels FHN, pel que fa a drets i obligacions, és el mateix que el previst per a la resta de funcionaris d'acord amb la normativa bàsica de funció pública, concretament a la LMRFP i normativa de desenvolupament, així com les previsions de l'art. 93 i següents de la LRBRL i 153 i següents del TRRL. No obstant això, gaudeixen d'algunes particularitats a les que s'ha de fer referència.

**Inamobilitat del càrrec i residència:** l'art. 45 RJFHN, que desenvolupa l'article 141.1. TRRL, preveu que el FHN gaudiran del dret a la inamobilitat en la residència, i no poden ser destituïts ni separats del servei si no ho és per resolució del ministre per a les Administracions Públiques, i motivat per expedient disciplinari. Evidentment, sense perjudici dels llocs de treball que es proveeixen per lliure designació, que també comporten el lliure cessament amb les condicions que ja he estudiat. Aquest dret és una garantia més a l'exercici objectiu i imparcial de les seves funcions. Garantia que entra en crisi en els llocs de lliure designació.

**Règim econòmic:** pel que fa al seu règim econòmic, el fixa l'entitat local en la qual presta les seves funcions, d'acord amb la normativa bàsica de retribucions dels funcionaris de carrera. No obstant això, d'acord amb l'art. 43 RJFHN, el Ministeri per les Administracions Públiques pot dictar normes per tal de garantir l'assignació d'un nivell mínim a efectes de complement de destí, o fixar màxims a aquest concepte retributiu per a fer, econòmicament viable, el sosteniment del lloc de treball. Malgrat això, aquesta normativa no s'ha desenvolupat. El resultat és l'existència d'una gran disparitat de retribucions d'aquests funcionaris, i fins i tot l'existència d'algunes disfuncions, com per exemple el fet que funcionaris de subescales o categories inferiors tinguin unes retribucions més elevades que d'altres de categories superiors. Probablement aquest és un fet provocat per una deficient política de selecció d'aquests funcionaris, amb convocatòries reduïdes, que ha provocat un gran nombre de vacants. Per tant, ha generat una demanda d'aquests funcionaris molt superior a l'oferta existent.

**Responsabilitat dels serveis al seu càrrec:** en l'art. 44 RJFHN s'especifica que els FHN seran els responsables del bon funcionament dels serveis al seu càrrec i que les seves actuacions s'ajustin a la legalitat vigent.

Aquesta responsabilitat té un major grau en els interventors, tal com he comentat, ja que segons l'art. 188 TRLHL, quan aquests no adverteixin per escrit la improcedència d'ordenaments de despeses i pagaments, seran responsables personalment de tota despesa que s'autoritzi o obligació que es reconegui, liquidi o pagui sense crèdit suficient.

**Règim disciplinari:** a més de la normativa fixada als articles 146 i següents del TRRL, es tindran en compte les següents especialitats (art. 46 RJFHN):

- Poden ser nomenats instructors dels expedients disciplinaris els càrrecs electes de les corporacions locals.
- En el cas que les corporacions locals no tinguin mitjans personals per a la tramitació dels expedients disciplinaris, poden sol·licitar que les CCAA nomenin instructor.
- Quan la proposta de resolució comporti la destitució del càrrec o la separació del servei, s'ha de sotmetre la proposta al Ple de la Corporació que emetrà una resolució que tindrà el caràcter d'informe no vinculant. La resolució és competència del Ministeri per a les Administracions Públiques.
- Si l'expedient s'ha incoat pel Ministeri per a les Administracions Públiques, i la proposta de l'instructor no comporta destitució o separació del servei (o la proposta amb aquestes sancions sigui desestimada pel Ministre), es remetrà a la Corporació local per tal que adopti la resolució que correspongui.

**Situacions administratives:** se'ls aplica el règim general de la resta de funcionaris, amb les següents especialitats, regulades als articles 47 a 53 RJFHN:

- La declaració de les seves situacions administratives correspon al Ministeri per a les Administracions Públiques.
- Es consideraran en servei actiu, a més dels funcionaris que ocupin els llocs de treball a les entitats locals, els que, prèvia autorització del Ministeri per a les Administracions Públiques en els casos de lliure designació, passin a desenvolupar llocs de treball adscrits a serveis de l'Administració de l'Estat. També es consideraran en situació de servei actiu els que accedeixin a la categoria superior si estan desenvolupant un lloc de treball reservat a la categoria d'entrada, i mentre no cessin d'aquest lloc de treball.
- Als FHN que es trobin en situació de serveis especials, se'ls reservarà la plaça i destí si havien obtingut la plaça mitjançant concurs. En la situació de serveis especials queden sense efecte les comissions de serveis i els nomenaments provisionals.
- Es troben en situació especial de serveis en CCAA els FHN que passin a prestar serveis en qualsevol comunitat autònoma com a conseqüència de l'assumpció per aquesta, o transferència a la mateixa, dels serveis d'entitats locals als que estiguin adscrits. Es declararà aquesta situació als FHN que passin a ocupar llocs de treball en CCAA mitjançant concurs o per lliure designació, sempre que no resultin integrats en cossos o escales de funcionaris de l'administració autonòmica.
- Es declararà en situació d'excedència voluntària per interès particular, els que no concursin o no sol·licitin totes les places, quan hi estan obligats, o si no prenen possessió de la plaça adjudicada en els terminis fixats.
- Es trobaran en situació d'expectativa de nomenament sense dret a percebre cap remuneració els que hagin obtingut l'habilitació de caràcter nacional ingressant en qualsevol de les seves subescales, i que encara no hagin obtingut el seu primer nomenament. També es trobaran en la mateixa situació en els següents casos:
  - o Els que estiguin en situació de serveis en CCAA i cessin en el lloc que hi ocupaven.
  - o Els que cessin del lloc de treball que ocupaven per nomenament provisional.
  - o Els que han estat destituïts del càrrec per expedient disciplinari, una vegada complerta la sanció.



- Els que estiguin en excedència voluntària per a prestar serveis en el sector públic, quan s'extingeixi la relació que la va provocar.
- Els que estant en situació de serveis especials sense dret a reserva de lloc de treball desaparegui la circumstància que la va provocar.

#### **4.7. Els règims especials de Barcelona i de Madrid**

Barcelona ja disposava d'un règim especial aprovat pel Decret 1166/1960, de 23 de maig, que aprovava el text articulat del règim especial del municipi de Barcelona. En el seu article 28 es regulava el règim de selecció del secretari general, l'interventor i el dipositari. Segons aquest, la provisió d'aquestes places s'havia de realitzar per concurs convocat per la Direcció General d'Administració Local. La convocatòria preveia els mèrits i la composició del tribunal qualificador. El tribunal havia de qualificar un número de concursants que no podia excedir de 6, i la Comissió Municipal Executiva proposava una terna al ministeri de governació, nomenant lliurement el ministre de Governació d'entre la terna proposada. Les condicions mínimes que s'exigien als candidats eren les de pertànyer al respectiu Cos Nacional d'Administració Local, tenir un màxim de 60 anys, un mínim de 10 anys de servei i reunir les aptituds mínimes adequades. Per aquestes places no es podia nomenar personal interí, temporer, eventual o de suplències i es consideraven nul·les totes les designacions que no ho fossin en propietat.

La DA 6a de la LRBRL disposa la seva vigència, sense perjudici que, mitjançant llei de la comunitat autònoma, es puguin actualitzar. El títol X de la LRBRL s'excloïa expressament de la seva aplicació en el municipi de Barcelona, fins que no s'aprovés la seva llei especial (segons la DT 4a L 57/2003), aplicant-se la llei autonòmica 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, modificada per Llei 11/2006, de 19 de juliol. Posteriorment, es va aprovar la llei estatal 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona, que deroga la DT 4a de la Llei 57/2003. L'art. 1.3. de la Llei 1/2006, i preveu que, en matèria d'organització dels municipis de gran població, únicament són aplicables a Barcelona les següents previsions del títol X de la LRBRL:

- La possibilitat de delegació de la convocatòria i presidència del ple en un dels regidors, prevista a l'article 122.2. de la LRBRL.
- La possibilitat de nomenar membres de la Junta de Govern Local, o òrgan que la substitueixi, persones que no tinguin la condició de regidors, sempre que el seu nombre no superi un terç dels seus membres, exclos l'alcalde, així com la previsió relativa al nombre de membres electes necessaris per a la seva constitució vàlida, prevista a l'article 126.2. de la LRBRL.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> S'ha de tenir present que per STC 103/2013, de 25 d'abril, s'ha declarat inconstitucional i nul l'article 126.2., paràgraf segon, incís primer, en els termes fixats en el seu fonament de Dret 6è que declara que la «inconstitucionalidad se limita única y exclusivamente a la facultad que se reconoce al Alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales, pero no se extiende a la regulación de dicho órgano. Pero antes de pronunciar el fallo de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad a que conduce nuestro razonamiento, es preciso determinar cuál es el alcance y efectos que corresponde atribuir a dicho fallo y, en tal sentido, debemos establecer que han de considerarse situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia las nacidas con anterioridad a la fecha de su publicación. Y todo ello sin perjuicio de la libertad de organización de los

En conseqüència, la resta d'articles del títol X no són aplicables a Barcelona.

Cap de les dues lleis fa referència específica a les funcions reservades a FHN, a part de les referències a l'òrgan competent per a l'aplicació de tributs i altres ingressos públics, la comptabilitat o la intervenció. Però, en cap moment fan referència al titular de l'òrgan ni al sistema de provisió. En conclusió, s'haurà d'aplicar el règim general d'aquests funcionaris per al desenvolupament de les funcions reservades.

Així, doncs, el règim aplicable a Barcelona serà el que es desprengui de la següent normativa:

- LRBRL, en la part d'aplicació general al conjunt dels municipis, inclòs ara el títol X en allò que no s'oposi a la Llei 1/2006.
- La llei autonòmica 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona.
- La llei estatal 1/2006, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

Pel que fa a Madrid, es regia com a regulació especial pel Decret 1764/1963, d'11 de juliol. El règim de secretari, interventor i dipositari, regulats als articles 38 i 39, era idèntic al de Barcelona. No obstant això, a l'art. 39, es preveia que el secretari general tenia el caràcter i les funcions que li atribuïen la legislació comú, i com a membre de l'ajuntament i cap de les dependències i de tot el personal, coneixia i resolvia totes les qüestions relacionades amb aquest sota la superior i exclusiva autoritat de l'alcalde.

La DA 6a de la LRBR fixava la vigència del Decret 1764/1963, excepte els preceptes que s'oposaven a la llei, entre ells, l'art. 39 esmentat. No obstant això, el règim de Madrid no va ser exclòs de l'aplicació del títol X LRBRL que, per tant, li era aplicable íntegrament. Això fins a l'aprovació de la Llei 22/2006, de 4 de juliol, de Capitalitat i Règim Especial de Madrid.

En conseqüència, la normativa aplicable a Madrid és:

- LRBRL en la part vinculant per tots els municipis de l'Estat, incloent-hi el títol X.
- Llei 22/2006, de Capitalitat i Règim Especial de Madrid.

Pel que fa a la llei de Capitalitat de Madrid, en el seu article 13, es regula la figura del secretari general del ple, al que se li atribueixen les funcions bàsiques de fe pública i assessorament legal al mateix i a les comissions, així com les funcions atribuïdes per la legislació electoral, i la custòdia del registre d'interessos. Aquestes funcions es reserven a FHN. En relació a la Junta de Govern, es preveu en el seu article 16 que la secretaria correspon a un dels seus membres designat per l'alcalde.

En l'art. 23 es regula la intervenció general, que es defineix com a òrgan directiu i a la que se li atribueixen les funcions de control intern de la gestió econòmica i financera del sector públic municipal, així com la funció comptable (a diferència del títol X LRBRL, que separa ambdues funcions). Aquesta funció es desenvoluparà en els termes establerts al

---

Ayuntamientos del funcionamiento de la actividad de asesoramiento a sus órganos de gobierno, en el marco de la legislación aplicable».

TRLHL i el seu titular haurà de ser un FHN. El seu nomenament correspon a la Junta de Govern, i la provisió del lloc de treball s'efectuarà mitjançant qualsevol dels sistemes previstos a l'art. 99 LRBRL.

En l'art. 24 es regula la tresoreria, que també es defineix com a òrgan directiu, assignant-li la gestió dels recursos i disponibilitats financeres de l'Ajuntament de Madrid, en els termes previstos al TRLHL. El seu titular també haurà de ser un FHN. El seu nomenament correspon a la Junta de Govern, i la provisió del lloc de treball s'efectuarà mitjançant qualsevol dels sistemes previstos a l'art. 99 LRBRL. La funció de recaptació s'assigna a l'ens autònom de gestió tributària, regulat a l'art. 26.

En l'art. 28 es regula l'assessoria jurídica, també com a òrgan directiu. El seu titular serà nomenat per la Junta de Govern entre funcionaris de l'Estat, de les CCAA o dels ens locals als que se'ls exigeixi pel seu ingrés el títol de llicenciat en dret o un FHN.

No obstant això, la tramitació de la llei no va ser pacífica pel que fa als FHN. L'Ajuntament de Madrid va intentar liderar un procés de desregulació de les funcions reservades, bàsicament pel que fa a la intervenció i la tresoreria per tal que aquestes poguessin ser exercides per altres funcionaris. Durant la tramitació de la llei es va produir un llarg i intens procés negociador entre el "Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local" (COSITAL), gràcies al qual es va modificar la proposta inicial i que va suposar mantenir la titularitat de les funcions reservades. Un resum d'aquesta actuació el trobem a la memòria COSITAL 2006.<sup>203</sup>

El Ayuntamiento de Madrid elaboró un documento como Anteproyecto de Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, que suponía una indudable pérdida de derechos para el colectivo representado por este Consejo General y que entendimos que, de llevarse a cabo, habría de hacerse contando con el colectivo de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local que es el directamente afectado.

Según el texto inicial:

En el caso de la Intervención General, su titular será nombrado y cesado por la Junta de Gobierno entre funcionarios del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente. Y en el caso de la Tesorería, el titular de la Tesorería será nombrado y cesado por la Junta de Gobierno entre funcionarios del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

Hasta quince días antes de la aprobación del Proyecto de Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, el día 23 de diciembre de 2005, por el Consejo de Ministros, el Consejo tuvo información de que se mantendría la reserva y de que el texto no sería aprobado en esos términos, pero ante la posibilidad de que esto

---

<sup>203</sup> De la página web de COSITAL:

[http://www.cosital.es/attachments/479\\_Memoria%202006%20reducida.pdf](http://www.cosital.es/attachments/479_Memoria%202006%20reducida.pdf)

finalmente no fuera así, se solicitó entrevista urgente con la Secretaria de Estado, Dña. Ana Leiva Díaz. Tras ser recibidos por ésta el día 19 de diciembre, el texto mantiene la desfavorable redacción antes expresada, con el añadido para el caso de la tesorería de la exigencia más de cinco años de experiencia en el desempeño de las funciones asignadas al órgano.

En relación con este asunto se mantienen reuniones en la Comunidad Autónoma de Madrid: con el Director General de Cooperación con la Administración Local, D. Jaime González Taboada, con el Consejero de Presidencia, D. Francisco Granados Lerena, entre otros, y se ha solicitado entrevista con la Presidenta de la Comunidad de Madrid, Dña. Esperanza Aguirre Gil de Biedma, que hasta el momento no ha sido concedida, a pesar de haber insistido en numerosas ocasiones a su gabinete.

Se mantuvieron reuniones periódicas con los distintos Grupos Políticos: con Dña. Inés Sabanés Nadal de IU; con Dña. Ruth Porta Cantoni, D. Álvaro Cuesta Martínez y Dña. Elisenda Malaret García del PSOE; y con Dña. Soraya Sáez de Santamaría y D. Juan Manuel Moreno Bonilla del PP, entre otros.

Hubo conversaciones con Cargos Públicos: con la Secretaria de Estado de Cooperación Territorial, Dña. Ana Leiva Díaz, con el Subdirector General de la Función Pública Local, D. Fernando Sánchez Pintado; así como con D. Francisco Vázquez Vázquez, Presidente de la FEMP, entre otros.

En todas estas reuniones se defendió la postura del Consejo General y del colectivo, contraria a la redacción en estos términos de la Ley Especial de Madrid, aportando para ello todos los argumentos posibles.

Junto con el Colegio Territorial de Madrid, el Consejo General elaboró un texto de Propuesta de enmiendas, con el fin de trasladarlas a los distintos grupos políticos.

Texto que en la Asamblea del 20 de enero de 2006 se elevó a la Asamblea. El Consejo General a través de sus representantes lleva a cabo múltiples actuaciones, reuniones, entrevistas... para obtener el apoyo de los grupos parlamentarios del PSOE, IU, PP, Coalición Canaria, CIU y Grupo Mixto (BNG y Chunta Aragonesista), a las enmiendas presentadas a favor de la reserva para el colectivo en el Ayuntamiento de Madrid de las funciones de Secretaría, Intervención y Tesorería. Se conviene en continuar de cerca las gestiones durante la tramitación del Proyecto y en manifestar el agradecimiento de esta Junta de Gobierno y del colectivo hacia responsables, instituciones y compañeros que han apoyado esta justa reivindicación.

El 24 de marzo de 2006 el Boletín Oficial de las Cortes publica las enmiendas a la ley de Madrid: IU y Grupo Mixto asumen la totalidad de las enmiendas presentadas en la Propuesta del Consejo General.

El 19 de abril de 2006 informan al Presidente de que en la reunión de la mesa de la ponencia de la comisión de administraciones públicas, se han votado afirmativamente todas las enmiendas, relativas al colectivo, a la ley de capitalidad de Madrid.

El 11 de mayo de 2006, el Presidente y el Presidente del Colegio Territorial de Madrid acuden a la votación Ley de Madrid en el Congreso de los Diputados. En dicho acto el portavoz de BNG explica las razones de la defensa de las funciones reservadas, y el motivo de sus enmiendas. La Ley de capitalidad de Madrid es aprobada en el Congreso asumiendo la mayoría de las enmiendas presentadas a los grupos por el Consejo General.

El Pleno del Senado, en su sesión del día 21 de junio de 2006, ha aprobado el Proyecto de Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid, sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados. El texto definitivo queda como sigue en lo relativo al colectivo:

### Artículo 13. Secretaría General del Pleno.

1. El Pleno contará con un Secretario General al que corresponderán las siguientes funciones:

- a) La redacción y custodia de las actas, así como la supervisión y autorización de las mismas, con el visto bueno del Presidente del Pleno.
- b) La expedición, con el visto bueno del Presidente del Pleno, de las certificaciones de los actos y acuerdos que se adopten.
- c) La asistencia al Presidente del Pleno para asegurar la convocatoria de las sesiones, el orden en los debates y la correcta celebración de las votaciones, así como la colaboración en el normal desarrollo de los trabajos del Pleno y de las Comisiones.
- d) La comunicación y publicación de los acuerdos plenarios.
- e) El asesoramiento legal al Pleno y a las Comisiones cuando lo solicite el Alcalde, el Presidente, en su caso, o la cuarta parte, al menos, de los Concejales.
- f) Las funciones que la legislación electoral general asigna a los Secretarios de los Ayuntamientos, así como la llevanza y custodia del registro de intereses de los miembros del Pleno y de los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local.
- g) La remisión a la Administración General del Estado y a la de la Comunidad de Madrid de copia, o en su caso, extracto de los acuerdos adoptados por el Pleno.

Dichas funciones quedan reservadas a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Su nombramiento corresponderá al Presidente del Pleno por los sistemas previstos en las disposiciones legales que resulten de aplicación.

2. La Secretaría de las Comisiones corresponde al Secretario General del Pleno, quien podrá delegarla en un funcionario.

### Artículo 23. Intervención General.

1. La Intervención General es el órgano directivo al que corresponde el control interno de la gestión económica y financiera del sector público municipal y la función contable. Dicha función se ejercerá con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle. La Intervención General del Ayuntamiento de Madrid ejercerá sus funciones en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

2. El titular de la Intervención General deberá ser un funcionario de la Administración local con habilitación de carácter nacional. Su nombramiento corresponderá a la Junta de Gobierno y la provisión del puesto se efectuará por los sistemas previstos en el artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y en las disposiciones reglamentarias de desarrollo, y requerirá, en todo caso, una previa convocatoria pública.

#### Artículo 24. Tesorería.

1. La Tesorería es el órgano directivo al que corresponde la gestión de los recursos y disponibilidades financieras del Ayuntamiento de Madrid en los términos previstos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

2. El titular de la Tesorería deberá ser un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional. Su nombramiento corresponderá a la Junta de Gobierno y la provisión del puesto se efectuará por los sistemas previstos en el artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y en las disposiciones reglamentarias de desarrollo, y requerirá, en todo caso, una previa convocatoria pública

#### Artículo 55. Funciones de fe pública.

Las funciones de fe pública de los actos y acuerdos de los órganos unipersonales y las demás funciones de fe pública, salvo aquellas que estén atribuidas al Secretario General del Pleno, al Secretario de la Junta de Gobierno y al secretario del Consejo de administración de las entidades públicas empresariales, serán ejercidas por los titulares de los órganos directivos o personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de la Ciudad de Madrid que se determinen por la Junta de Gobierno.

### **4.8. El règim aplicable al País Basc**

En l'art. 10 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc es preveu que la comunitat autònoma té competència exclusiva, entre d'altres, en matèria de règim local i estatut dels funcionaris del País Basc, sense perjudici del que estableix l'art. 149.1.18. de la Constitució. Això provocava una col·lisió amb la reserva exclusiva a favor de l'Estat del règim estatutari dels funcionaris de totes les administracions públiques.

Aquesta col·lisió és la que va provocar un conflicte de competències en relació al concurs de trasllats dels antics cossos nacionals, el règim dels quals es va aprovar per RD

642/1981. Conflicte que es va resoldre per STC de 7 d'abril de 1983, ja comentada, i que declarava que aquesta competència estava atribuïda a l'Estat.

La LRBRL s'aparta d'aquesta jurisprudència i preveu un règim especial per a la provisió de llocs de treball reservats a FHN al País Basc. El resultat final es reflecteix a la DA 2a LRBRL, que regula les peculiaritats dels territoris històrics d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia. Pel que fa als FHN, aquestes peculiaritats estan regulades als seus apartats, des del 7 al 10, i a base de la DA 1a de la Constitució, segons la qual aquesta empara i respecta els drets històrics dels territoris forals. D'acord amb l'apartat 7, la convocatòria dels concursos per a la provisió de llocs de treball reservats a FHN correspon a les Institucions Forals dels Territoris Històrics. També els correspon el nomenament dels funcionaris que han d'ocupar el lloc de treball com a conseqüència del resultat del concurs. A més a més, es preveia una diferent aplicació dels barems que es distribuïen en un 65% pels generals, un 10% pels autonòmics i un 25% pels específics. S'ha de tenir en compte que en la redacció original de la LRBRL, la distribució percentual de barems era d'un 75% de generals i un 25% d'específics. Posteriorment, mitjançant Llei 10/1993, per la que es modificava el règim de llocs de treball reservats a FHN, es va modificar, coincidint en l'actualitat amb el previst pels Territoris Històrics. En relació a la formació d'aquests funcionaris, l'Institut Basc d'Administració Pública podrà incloure matèries o disciplines pròpies de les seves específiques peculiaritats. Finalment, l'apartat 10 preveu que la funció de control i fiscalització interna de la gestió econòmico-financera, pressupostària, de comptabilitat, tresoreria i recaptació de les Diputacions Forals s'organitzarà lliurement per aquestes, en el marc del concert econòmic i sense que se'ls apliqui (per aquestes funcions) l'art. 92.3. LRBRL. Aquesta normativa s'ha desenvolupat a la DA 5a RPFHN, que no aporta novetats pel que fa al règim aplicable i regula la coordinació de l'actuació de la comunitat autònoma i les institucions forals amb l'Estat.

#### **4.9. El cas especial de Navarra**

Navarra és un cas especial per la conservació dels seus furs històrics. Mitjançant la Llei de 25 d'octubre de 1839, es van confirmar els seus furs. Posteriorment, es va aprovar la llei paccionada de 1841, que suposava que Navarra conservava el seu règim foral que va anar desenvolupant. La Constitució de 1978, en la seva Disposició Addicional 1a, empara i respecta els drets històrics de Navarra, i a l'apartat 22 de la seva disposició derogatòria, manté la vigència de la llei de 25 d'octubre de 1839. Aquest règim es va modificar per la Llei Orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de reintegració i millorament del Règim Foral de Navarra.

D'acord amb el seu article 46, en matèria d'Administració Local, corresponen a Navarra:

- a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.
- b) Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

2. La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una ley foral.

3. Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.

D'acord amb l'art. 40, Navarra té competència exclusiva pel que fa al règim estatutari dels funcionaris públics de la Comunitat Foral, respectant els drets i obligacions essencials que la legislació bàsica de l'Estat reconegui als funcionaris públics.

La Llei Foral 13/1983, de 30 de març, regulava l'estatut del personal al servei de les Administracions Públiques de Navarra, i entre elles, evidentment, els seus ens locals.

La DA 3a LRBRL preveu que aquesta s'aplicarà a Navarra en allò que no s'oposi al règim que per a la seva administració local estableix l'art. 46 de la LO 13/1982, de 10 d'agost, de «Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra». Per l'altra banda, la DA 5a RPFHN remet a la DA 3a LRBRL.

Actualment, el règim de secretaris, interventors i tesorers està regulat a la Llei Foral 6/1990, de 2 de juliol, de l'Administració Local de Navarra, per a l'actualització del Règim Local de Navarra.

El títol VII de la Llei és el que regula el personal al servei de les entitats locals de Navarra, que ha estat modificat per la Llei Foral 4/2011, de 17 de març, de l'Administració Local de Navarra. En el seu article 233.3. es preveu que la matèria de personal es regirà pel disposat en aquesta Llei Foral i a la legislació reguladora de l'Estatut del Personal al Servei de les Administracions Públiques de Navarra. Al seu punt cinquè es disposa que la selecció de personal, així com l'habilitació conferida per l'Administració de la Comunitat Foral, s'ajustaran a les determinacions de la corresponent plantilla orgànica.

L'art. 234 de la Llei és molt idèntic a l'art. 92.3. LRBRL, disposant que són funcions públiques necessàries a totes les corporacions locals de Navarra:

- La de secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu.
- La de control i fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària i assessorament tècnic-econòmic i de la comptabilitat.
- La tresoreria.

Només estan reservades a personal funcionari les dues primeres (no la tresoreria, ja que aquesta també es pot atorgar a membres de la Corporació). Aquest personal ha de tenir l'oportuna habilitació atorgada per l'Administració de la Comunitat Foral (en el mateix sentit, l'article 242). Per tant, en principi, es podria parlar d'un règim força idèntic amb l'estatal, ja que les funcions reservades són pràcticament les mateixes, i es requereix per al seu exercici una prèvia habilitació per part de l'Administració de la Comunitat Foral.

També preveu la impossibilitat d'efectuar acumulacions de funcions de forma simultània en diferents ens locals, amb lloc específic (article 234.1.).



Les funcions de secretaria, intervenció i tresoreria s'exerceixen:

- En municipis, mancomunitats amb lloc de treball específic i agrupacions creades per a l'exercici d'aquestes funcions, pel personal de la pròpia entitat (s'hauria d'entendre amb la corresponent habilitació foral).
- En els "Concejos" (entitats d'àmbit territorial inferior al municipi). Aquestes funcions les realitzen membres de la Junta o del Consell Obert, habilitats pels esmentats òrgans, que també els podran cessar lliurement.
- En les agrupacions locals de caràcter tradicional, s'exerciran d'acord amb els respectius reglaments, ordenances, convenis, acords, sentències o concòrdies.
- En les comunitats que no tinguin llocs específics, les funcions de tresoreria i intervenció es poden encomanar a qui les desenvolupi en alguna de les entitats locals associades i ho sol·licitin amb caràcter forçós i rotatiu. Les seves retribucions econòmiques en aquest cas no podran ser inferior al 10% del sou inicial del nivell que tingui reconegut la persona encomanada.

Una de les novetats que sí que incorpora la llei (en relació a la normativa estatal), és la suplència d'aquests funcionaris en casos d'absència, malaltia o situació administrativa que comporti reserva de lloc de treball, o altres impediments per a la seva cobertura. En aquests casos, les esmentades funcions es podran desenvolupar per funcionaris de la Corporació suficientment capacitats, habilitats accidentalment per la mateixa, o mitjançant contractació temporal de persona capacitada. En aquest últim cas, aquesta persona estarà subjecte a l'Estatut funcionarial. Si s'acredita la impossibilitat de la cobertura temporal, es pot efectuar per un funcionari amb habilitació foral que presti serveis en una altra entitat local, pel temps que transcorri fins a la cobertura temporal.

D'acord amb l'art. 236.2, la selecció i formació del personal que ha d'ocupar els llocs de treball de secretaria i d'intervenció correspon al Departament del Govern competent en matèria d'administració local de Navarra, que és el que n'atorga la corresponent habilitació.

En l'article 239 es descriu les tasques de la funció de fe pública, de forma molt similar a la normativa estatal bàsica, incorporant la direcció superior dels arxius i registres de l'entitat. També s'hi descriu la funció d'assessorament legal preceptiu. A les previsions de la normativa estatal hi incorpora l'assistència al president de la Corporació, conjuntament amb la intervenció, en la formació del pressupost, i la coordinació dels serveis jurídics de l'entitat local.

La funció interventora està descrita a l'article 240, que descriu la funció d'assessorament i gestió econòmic-financera i pressupostària, de forma més detallada a la normativa estatal. Com a aspectes principals que van més enllà de les previsions a la normativa estatal es podrien destacar les següents:

- L'assistència a la presidència per a la formació del pressupost, ho és conjuntament amb el secretari.
- Ha d'emetre, conjuntament amb la secretaria, un informe previ de síntesi del projecte de pressupost general.
- Emetre dictamen sobre la procedència de nous serveis o reforma dels existents, a efectes de l'avaluació de la repercussió econòmic-financera de les propostes.

- Emetre informe previ quan la iniciativa popular proposi propostes, acords, actuacions o projectes de disposicions generals que afectin drets i obligacions de contingut econòmic.

L'article 240 ter descriu la funció de comptabilitat. Així com al RJFHN les funcions comptables atribuïdes a la intervenció són de coordinació, la llei foral li atribueix portar i desenvolupar la comptabilitat. Pel que fa als organismes autònoms i societats mercantils dependents, la funció és de control i supervisió. També s'hi incorpora com a funció remetre al ple la informació de l'execució dels pressupostos i demés aspectes comptables que demani el ple, en els terminis que aquest estableixi.

D'acord amb l'article 243, la responsabilitat administrativa de les funcions de fe pública i assessorament legal preceptiu estan atribuïdes al lloc de treball de secretaria, a les que s'hi afegixen les funcions d'intervenció en aquelles entitats locals en les que no existeixi el lloc de treball d'intervenció. També se li afegixen les funcions d'organització i direcció de les dependències i serveis de la Corporació, quan no estiguin encomanades a altre personal de nivell A que realitzi funcions de gerència (article 243.1.). Per tant, es podria afirmar que les atribucions de la secretaria a Navarra són en aquest àmbit molt superiors a les de la resta de l'Estat, que només tenen atribuïda la direcció dels serveis encarregats de les funcions que tenen atribuïdes.

El lloc de treball de secretaria ha d'existir en:

- Municipis de població igual o superior a 2.000 habitants.
- Agrupacions tradicionals en les que així ho disposin els seus reglaments, ordenances, convenis, cords, sentències o concòrdies.
- Les agrupacions de serveis administratius i resta d'entitats locals quan així ho estableixi la llei foral.

També es preveu la possibilitat que els ajuntaments de més de 25.000 habitants puguin tenir una vicesecretaria.

D'acord amb l'article 244, les funcions descrites als articles 240 a 240 ter estan reservades al lloc d'intervenció, que assumeixen les de tresoreria en les entitats locals que no existeixi el lloc de treball de tresorer.

El lloc de treball d'intervenció ha d'existir en:

- Municipis amb una població igual o superior a 3.000 habitants.
- Agrupacions tradicionals en les que així ho disposin els seus reglaments, ordenances, convenis, cords, sentències o concòrdies, sempre i quan la seva despesa anual corrent en els últims 5 anys hagi estat superior a 3.000.000 €.
- Les agrupacions de serveis administratius i resta d'entitats locals quan així ho estableixi la llei foral.

Els llocs de treball d'interventor es classifiquen:

- Intervenció del Grup A en municipis amb població superior als 7.000 habitants.

- Intervenció del Grup B en la resta de municipis.

En relació a la forma d'accés, és molt similar a la prevista a la LRBRL, ja que es basa en la superació d'una oposició o concurs-oposició, i la possibilitat d'haver de superar un curs de formació per tal d'obtenir la corresponent habilitació. La necessitat de superar el curs de formació s'ha de concretar a la convocatòria.

D'acord amb l'article 256 bis, els requisits d'accés per a les proves d'habilitació són:

- Pel lloc de secretari, els acrediten estar en possessió de les següents llicenciatures (actualment graus) o els actualment equivalents: dret, ciències polítiques i de l'administració, sociologia o ciències polítiques i sociologia.
- Pel lloc d'interventor del Grup A, els acrediten estar en possessió de les següents llicenciatures (actualment graus) o els actualment equivalents: dret, administració i direcció d'empreses, economia, ciències actuàries i financeres o ciències econòmiques i empresarials. En el cas d'interventors del Grup B, també poden estar en possessió de la diplomatura de ciències empresarials o equivalent.

La provisió de llocs de treball s'efectua mitjançant concursos de mèrits convocats almenys cada tres anys. No obstant això, els que hagin accedit als llocs de treball en places per les que sigui preceptiu el coneixement de l'eusquera, només podran participar en la provisió de vacants d'altres entitats per a les quals el coneixement d'aquest idioma sigui preceptiu.

La determinació del barem de mèrits correspon al departament del Govern de Navarra competent en matèria d'administració local, que s'haurà d'ajustar a les previsions del reglament de provisió de llocs de treball a les administracions públiques de Navarra.

En les entitats locals de la zona bascofona en les quals el coneixement de l'idioma no sigui preceptiu, aquest es considerarà mèrit qualificat, i la seva valoració suposarà un 10% de la puntuació total. En la resta, el seu valor addicional serà un 6% de la puntuació total.

Els aspirants en processos d'habilitació que no hagin obtingut nomenament en l'oportú concurs, podran ser designats pel Departament d'Administració Local per a la seva contractació en règim administratiu per les entitats locals que ho sol·licitin, pel desenvolupament temporal de les funcions corresponents a les esmentades places.

En l'article 247.3. es regula els supòsits de places vacants per motiu d'haver obtingut els seus titulars una altra plaça en el concurs. En aquest cas, les bases dels concursos han de preveure un procediment de successives voltes per tal de poder-les adjudicar. Tenint en compte que els concursos són cada tres anys, aquest sistema permet, a través d'un concurs amb diferents voltes, poder cobrir totes les places, fins i tot les vacants produïdes pel propi concurs.

Per l'Ajuntament de Pamplona es preveu un règim específic regulat a la Disposició Addicional Setzena de la llei, amb les següents particularitats:

- El sistema de provisió de la plaça vacant de secretari del ple es determinarà amb l'aprovació de la plantilla orgànica, entre alguna de les següents opcions:

- Incloure el lloc en el sistema de provisió regulat als articles 245 i següents de la Llei (règim general d'accés).
  - Proveir el lloc d'acord amb el reglament d'ingrés del personal al servei de les administracions públiques de Navarra. A les proves selectives només hi podran participar funcionaris de les administracions públiques de Navarra als que se'ls hagi exigít pel seu ingrés alguna de les llicenciatures o graus exigits per a accedir al lloc de secretaria. Qui accedeixi al lloc per aquest procediment, quedarà automàticament habilitat per a l'exercici del càrrec de secretari en les entitats locals de Navarra.
  - Proveir-lo amb funcionaris amb habilitació foral.
- La designació del titular de l'òrgan de recolzament de la Junta de Govern Local i al regidor secretari de la mateixa, s'efectua per la pròpia Junta mitjançant lliure designació entre funcionaris del propi ajuntament que ocupin llocs en propietat pels quals s'hagi exigít la titulació en dret.
  - El titular de l'assessoria jurídica és designat per la Junta de Govern Local mitjançant lliure designació entre funcionaris de les administracions públiques de Navarra als que se'ls hagi exigít pel seu ingrés el títol de llicenciat en dret.
  - El sistema de provisió de la plaça vacant d'Intervenció General Municipal es determinarà amb l'aprovació de la plantilla orgànica, entre alguna de les següents opcions:
    - Incloure el lloc en el sistema de provisió regulat als articles 245 i següents de la Llei (règim general d'accés).
    - Proveir el lloc d'acord amb el reglament d'ingrés del personal al servei de les administracions públiques de Navarra. A les proves selectives només hi podran participar funcionaris de les administracions públiques de Navarra als que se'ls hagi exigít pel seu ingrés alguna de les següents llicenciatures o graus exigits pel lloc d'interventor del Grup A. Qui accedeixi al lloc per aquest procediment, quedarà automàticament habilitat per l'exercici del càrrec d'interventor en les entitats locals de Navarra.
    - Proveir-lo amb funcionaris amb habilitació foral.
  - El o els titulars de l'òrgan de gestió econòmica financera i pressupostària i de l'òrgan de gestió tributària, s'han de proveir d'acord amb els sistemes generals establerts a la normativa aplicable al personal de les administracions públiques de Navarra, entre funcionaris d'aquestes administracions als quals se'ls hagi exigít pel seu ingrés el títol de llicenciat en economia o ciències empresarials.

En l'article 253 es regulen les retribucions complementàries i es preveu que els llocs de treball de secretaria i intervenció es desenvoluparan en règim d'incompatibilitat, excepte quan se'ls assigni un règim de dedicació exclusiva, amb el complement retributiu que correspongui.

El seu règim disciplinari està desenvolupat a l'article 254, que remet a la normativa aplicable als funcionaris de les administracions públiques de Navarra. L'alcalde és l'òrgan competent per tal de reiniciar els expedients per infraccions. Per les greus o molt greus, l'alcalde, amb l'autorització del ple, pot proposar que ho sigui el Director General d'Administració Local. Les sancions per faltes lleus també correspon imposar-les a

l'alcalde. Les sancions per faltes greus o molt greus, correspon imposar-les a l'òrgan que hagi iniciat l'expedient, excepte que comporti separació de servei, que correspondrà al Govern de Navarra.

La Tresoreria està regulada a l'article 257. No obstant això, les seves funcions no es reserven al personal habilitat, sinó al personal funcionari de la pròpia corporació. El lloc de treball de tesorero ha d'existir en els ajuntaments de municipis o agrupacions amb una població superior als 25.000 habitants. S'accedeix al lloc de treball de tesorero per alguna de les titulacions exigides per accedir a l'habilitació d'intervenció del Grup A.

En les entitats locals que no tinguin el lloc de treball de tesorero i les seves funcions no estiguin atribuïdes a l'interventor, aquestes funcions es desenvoluparan per personal subjecte a l'estat funcional nomenat per la respectiva entitat, enquadrats en els nivells C o D, o es podran atribuir a membres de les entitats locals.

En relació a l'òrgan de suport del regidor-secretari de la Junta de Govern, la designació s'efectua per aquesta mitjançant lliure designació entre funcionaris del propi ajuntament que ocupin llocs en propietat pels quals se'ls hagi requerit la titulació de llicenciats en dret.

La Llei Foral 11/2004 va incorporar una DA 1a de provisió excepcional de llocs de secretaria i intervenció, que preveia un procés selectiu previ restringit a funcionaris que estaven ocupant interinament els llocs de treball durant un termini ininterromput d'un any, com a mínim, o de forma discontinua durant dos anys en els últims quatre i que estiguessin en possessió de la titulació necessària. Aquesta previsió va ser anul·lada per STC d'1 de juny de 2009.<sup>204</sup> Per tal de donar compliment a aquesta sentència, es va aprovar una nova

---

<sup>204</sup> STC 130/2009. Del seu fonament Jurídic 5:

“En efecto, aunque tal situación ha venido motivada, como se razona en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por el intento de racionalizar la planta de la Administración local de Navarra en lo que hace al desempeño de las necesarias funciones de secretaría e intervención, lo cierto es que, en cuanto a la excepcionalidad de la situación que podría justificar la convocatoria restringida, aquella situación no tiene parangón con la creación de una nueva Administración, con la consiguiente necesidad de adscribirle de forma inmediata personal por no estar dotada de función pública propia ni existir plantillas de funcionarios, ni, en fin, por no poder acudir a los sistemas legales de provisión de acceso a la función pública así como tampoco con la necesidad de resolver la situación derivada de la imprescindible creación de un aparato administrativo en un ámbito concreto como el sanitario, únicos supuestos en el que este Tribunal ha admitido las pruebas restringidas o específicas como excepción al derecho al acceso en condiciones de igualdad a la función pública.

De hecho en este caso han sido las decisiones adoptadas por las propias instituciones forales, o, cuando menos, su tácita anuencia a la cobertura de los puestos de secretaría e intervención con personal en régimen de interinidad, consecuencia inevitable de las mismas habida cuenta del carácter necesario que las funciones de secretaría e intervención revisten en la entidades locales, las que han proporcionado el fundamento y permitido la vigencia en el tiempo de una situación que ha de definirse, cuando menos, como inadecuada desde la perspectiva del derecho fundamental protegido por el art. 23.2 CE y de la que cabe también dudar de su carácter transitorio. En efecto, han transcurrido más de catorce años desde la aprobación de la Ley Foral 6/1990 hasta su modificación por la Ley Foral 11/2004, e, incluso, más de veinticuatro desde la primera decisión normativa en torno a la vinculación de la provisión de plazas de secretaría e intervención en determinados Ayuntamientos con la previa necesidad de reestructurar el mapa municipal navarro (Norma sobre equiparación de las retribuciones de los funcionarios de la administración municipal de Navarra con las de los funcionarios de la Diputación Foral, aprobada mediante Acuerdo del Parlamento Foral de 29 de enero de 1980). No debe olvidarse tampoco que el ya mencionado sistema de acceso a la condición de Secretario e Interventor de las Entidades Locales de Navarra diseñado por la propia Ley Foral 6/1990 no se ha llevado nunca a la práctica por decisión de ese mismo legislador foral, ya que todo el sistema de acceso y provisión de puestos por él mismo diseñado fue dejado en suspenso en tanto en cuanto se produjera la constitución de agrupaciones de municipios. Así, es la decisión de legislador foral vinculando ambas cuestiones la que determina que la ausencia del citado proceso de reestructuración administrativa haya supuesto la cobertura de las vacantes de puestos de secretaría e

---

intervención, aplicando el procedimiento previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley Foral 6/1990, con personal interino que ostenta la titulación propia del cargo.

En relación con ello ya hemos dicho que no nos corresponde hacer valoración alguna respecto a la conveniencia o no de haber establecido la antedicha vinculación entre la previa reestructuración de plazas y su cobertura mediante el procedimiento al efecto diseñado por la Ley Foral 6/1990, nexos roto por una nueva decisión del legislador foral en el año 2004, pero tampoco puede ocultarse que las instituciones forales eran o debían haber sido conscientes de la situación que podía generarse como consecuencia de sus decisiones, pues es indudable que establecieron previsiones normativas expresas respecto a la cobertura de las plazas de secretaría e intervención mediante personal en régimen de interinidad. Por ello, conforme al canon que antes hemos enunciado, la previsión legal enjuiciada no resulta constitucionalmente aceptable al mismo, pues el carácter excepcional de la situación, aun dirigida al intento de racionalizar la Administración local de Navarra, no le viene impuesto a las instituciones forales por circunstancias externas a su voluntad, como podrían ser las necesidades derivadas de la puesta en marcha de una Administración de nuevo cuño.

Por el contrario el origen de esta anómala situación de pendencia legal de la reforma de las estructuras locales de Navarra que, a su vez, impedía la puesta en práctica de las previsiones legales con respecto al procedimiento a seguir en la cobertura de plazas de secretaría e intervención puede hallarse, como han señalado todas las partes comparecidas, en las decisiones previamente adoptadas por el legislador foral, el cual, como declara la exposición de motivos de la Ley Foral 11/2004, intenta resolverla adoptando un procedimiento también excepcional de acceso a la función pública. En tal sentido no resulta admisible que el carácter excepcional de la situación creada sea alegado por aquel que, con sus decisiones, en particular la suspensión de la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación conferida por la Comunidad Foral, ha contribuido a crearla, y tras ello lo aporte como fundamento para justificar una decisión que, por su carácter limitativo de un derecho fundamental, ha de ser necesariamente configurada de forma restrictiva.

Esta situación no reúne las notas de excepcionalidad que, conforme a nuestra doctrina, permitirían una diferencia de trato a favor del personal que desempeñaba interinamente estas funciones del calibre de la aquí examinada, que excluye de los procedimientos de selección de funcionarios de carrera, con el consiguiente sacrificio de su derecho fundamental, a todos aquellos que no reúnen tal condición, pues no se olvide que la reserva en el proceso de habilitación supone, conforme a las previsiones de la propia legislación foral, la participación, con carácter obligatorio, en el subsiguiente procedimiento de provisión de puestos de trabajo.

De esta forma, con la declarada intención de dar respuesta a la situación creada por la aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley Foral 6/1990, se configura un sistema de selección en el que se hace imposible el acceso de otras personas, pues, como ha señalado el Fiscal General del Estado, conforme a este procedimiento, ni aquellos que reunieran los requisitos generales pero que no hubieran estado vinculados a la Administración local de Navarra desempeñando esos cargos, ni tampoco aquellos otros que, aun acreditando su desempeño como interinos tuvieran una antigüedad menor a la exigida legalmente, podrían concurrir al proceso. Además, del propio tenor literal de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 se deduce que la misma no se refiere únicamente a las situaciones derivadas de la inaplicación de las previsiones relativas a la agrupación forzosa de municipios para el desempeño conjunto de las funciones de secretaría e intervención, sino que se extiende a toda situación en la que la plaza fuera desempeñada en régimen de interinidad, cualquiera que fuera la razón de la misma. De hecho el último párrafo, no cuestionado, del apartado 1 de la disposición adicional primera otorga directamente la habilitación a quienes ya la tuvieran con anterioridad a 1984 con arreglo a la normativa anteriormente vigente y, a la fecha de entrada en vigor de la Ley Foral 11/2004, se encuentren ejerciendo con carácter interino puestos de secretaría e intervención, habiéndolos ejercido al menos durante quince años.

Así, la ablación del derecho fundamental no está justificada ni es proporcional a la finalidad perseguida, pues la misma podría conseguirse sin restringir, hasta hacerlo desaparecer, el derecho de los potenciales aspirantes a acceder a la habilitación necesaria para obtener la condición de Secretario o Interventor al servicio de las entidades locales de Navarra. Además tampoco resulta acreditado, ni es por sí mismo evidente, que la eficacia de la Administración y la satisfacción del interés local, como respecto a este último se afirma en la exposición de motivos de la Ley, justifiquen la limitación que al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública supone en este caso la convocatoria restringida prevista en la disposición legal cuestionada, pues, aun siendo cierto que, conforme a nuestra doctrina, el tiempo efectivo de servicios prestados puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar un empleo público tal apreciación no puede ser entendida de forma tal que se haga imposible el acceso de otras personas a dichos empleos.

La conclusión anteriormente alcanzada no se ve tampoco enervada por el alegato de la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra en el sentido de que al presente caso le resultaría de aplicación la doctrina de la STC [252/2005](#), de 11 de octubre. Baste con resaltar que lo enjuiciado en la misma era la posible infracción de los arts. 137 y 140 CE, sin que se planteara una cuestión relativa al acceso a la función pública, sino a la continuidad, mediante su integración en las plantillas laborales de los Ayuntamientos, de la relación laboral de determinados trabajadores en las tareas que venían desempeñando con anterioridad a la integración de ikastolas en la red pública educativa vasca, lo que suponía asegurar la adopción de un modelo de

Llei Foral, la 4/2011, que modificava el títol VII de la Llei 6/1990, configurant-se un règim jurídic específic pels funcionaris habilitats per a exercir les funcions de secretaria i intervenció, que és el que s'ha especificat en aquest apartat.

És interessant constatar com a Navarra no s'ha implantat el règim de lliure designació, tal com succeeix a la resta de l'Estat espanyol. Aquest fet, sumat a la previsió expressa de funcions directives pels habilitats forals, desprèn una major confiança per aquest col·lectiu professional per part del legislador (i els ajuntaments) de Navarra, que el legislador (i els ajuntaments) espanyol.

#### **4.10. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i els FHN**

El 30 de setembre de 2005, el Parlament de Catalunya va aprovar la proposta d'Estatut d'Autonomia de Catalunya que, posteriorment, s'enviaria a les Corts espanyoles per a la seva tramitació. Després de les retallades provocades per aquest tràmit, va acabar amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, aprovat per Referèndum pels catalans el 18 de juny de 2006, i novament retallat per la STC 31/2010, de 28 de juny de 2010.

Són pocs els que es podrien imaginar que els FHN poguessin ser objecte de tractament i discussió a l'Estatut. De fet, l'únic text constitucional que fa referència específica als secretaris és la Constitució de Cadis de 1812. Doncs bé, tot i que el text final no en fa cap referència, sí que van estar presents en els primers textos sotmesos a tramitació.

En l'art. 155 es preveia:<sup>205</sup>

##### **Article 155. Règim local**

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local, que inclou en tot cas:

- a) Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, de mancomunació, convencionals i consorcials.
- b) La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, i també de les funcions públiques d'existència necessària en tots els ens locals de Catalunya.
- c) El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.

---

integración de personal respetuoso con los derechos individuales de los trabajadores en la sucesión operada en la titularidad de su centro de trabajo que se había producido como consecuencia de la decisión del legislador.

En suma, por todo lo expuesto, el inciso "restringidos a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada" del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004 resulta contrario al art. 23.2 CE y es, por ello, inconstitucional y nulo."

<sup>205</sup> Text de l'art. 155 i DT 4a. Extrets del *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, número 213, d'1 d'agost de 2005.

d) La determinació dels òrgans de govern dels municipis i dels altres ens locals, i també de les competències, el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans, de les relacions entre ells i d'un estatut especial per als càrrecs locals electes.

e) El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.

f) El procediment d'elaboració i aprovació de les normes locals.

2. Corresponen a la Generalitat la competència compartida en matèria de règim electoral dels municipis per sufragi universal directe i la competència exclusiva en matèria de règim electoral per sufragi indirecte amb relació als altres ens locals.

Això suposava que passava a ser competència exclusiva de la Generalitat, la regulació de les funcions públiques d'existència necessària a les entitats locals, i, per tant, la fe pública, l'assessorament legal preceptiu, el control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària, comptabilitat i tresoreria.

Per la seva banda, la DT 4a preveia:

#### **Disposició transitòria quarta**

1. El personal al servei dels ens locals que pertany a cossos d'habilitació nacional i és transferit a l'ens local continua pertanyent també al seu cos i a la seva escala d'origen i té els mateixos drets econòmics, de carrera i professionals que corresponen als funcionaris d'aquests cossos i escales.

2. El personal al servei dels ens locals que pertany a cossos d'habilitació nacional i és transferit a un ens local, en el cas que s'incorpori a llocs corresponents als cossos d'origen, manté, d'acord amb la regulació que li sigui aplicable, l'antiguitat i els drets de carrera i econòmics guanyats mentre ocupi destinacions a Catalunya.

És a dir, la Generalitat tindria competència exclusiva en la definició de funcions reservades, i als FHN se'ls transferia als ajuntaments. En definitiva, suposava la seva desaparició com a model professional a Catalunya.

Aquesta situació inicial va comportar una intensa activitat negociadora del Consell de Col·legis de Catalunya amb totes les forces parlamentàries.

La forta pressió del Consell de Col·legis de Catalunya i dels seus representants, així com els contactes amb totes les forces polítiques, van possibilitar que a última hora prosperés una esmena que va deixar sense efecte aquesta Disposició Addicional.

La DT 4a va desaparèixer, i les funcions públiques necessàries en l'àmbit de les competències de la Generalitat en matèria de règim local, regulades definitivament a l'article 160 EAC, van deixar de ser competència exclusiva, passant a ser compartida.



## 5. L'ESTATUT BÀSIC DE L'EMPLEAT PÚBLIC

### 5.1. Els treballs previs d'elaboració

L'any 2004, amb la constitució d'una comissió per a la preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP), van començar els treballs per a modificar la normativa de la funció pública, que provenia de l'any 1984. En aquests treballs, hi va tenir una influència important les reformes dels Estatuts d'Autonomia que es van efectuar l'any 2006, i que comportaven un increment de les competències de les comunitats autònomes en matèria de funció pública.<sup>206</sup>

A més, s'estava debatent sobre la reforma local. Així, l'any 2005 va aparèixer el primer esborrany del llibre blanc sobre la reforma del govern local. En aquest context, va sorgir el debat sobre si la regulació dels FHN havia d'estar en l'àmbit de la normativa de règim local o en el de la funció pública. A la VI Assemblea COSITAL, celebrada a Salamanca els dies 12 a 14 de maig de 2005, es va optar per la seva regulació incorporada a l'EBEP, almenys pel que fa a les qüestions bàsiques de reconeixement, del caràcter estatal de l'escala i la naturalesa estructural de les seves funcions. En aquest sentit, es va aprovar una declaració referent al mateix, que a part d'aquesta opció, era una veritable declaració d'intencions en relació al règim que es volia pels FHN (i que malauradament avui en dia sembla que el Consejo COSITAL modifiqui unilateralment aquesta estratègia):<sup>207</sup>

“C) Debe recoger una sucinta regulación del régimen jurídico de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, y en especial lo siguiente:

1. El Estatuto Básico del Empleado Público debe recoger en un Título específico la regulación del régimen jurídico de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, cambiando su actual denominación por la de “Escala Estatal de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local”, debiéndose obtener para el ingreso en la misma la oportuna habilitación de carácter estatal, tras la superación de pruebas selectivas convocadas por el Estado mediante oposición libre y un curso selectivo.

Esta Escala se registrará por el Estatuto Básico así como por la legislación básica de régimen local, correspondiendo al Gobierno efectuar el desarrollo reglamentario de su régimen jurídico.

---

<sup>206</sup> En l'art. 136 de l'EAC es preveu:

Correspon a la Generalitat, en matèria de funció pública, respectant el principi d'autonomia local:

- a. La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, salvant el que disposa la lletra b.
- b. La competència compartida per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.
- c. La competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

<sup>207</sup> Extret de la documentació facilitada a tots els col·legiats assistents.

El Estatuto Básico del Empleado Público debe recoger expresamente el carácter estatal de la Escala. La Administración General del Estado ejercerá las competencias relativas a selección, formación, nombramiento, provisión de puestos, situaciones administrativas y registro. Las Comunidades Autónomas ejercerán competencias en materia de formación, determinados nombramientos y establecimiento de méritos autonómicos, e incluso en materia de colaboración en los procesos de selección en el marco de un federalismo de ejecución, si bien este personal será, en todo caso, retribuido por la Entidad Local en que preste sus servicios.

Asimismo, debe recoger la naturaleza estructural de las funciones reservadas a las distintas Subescalas, entendiendo como tales las de: Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; Intervención, comprensiva del control, la fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad; y Tesorería, comprensiva del manejo y custodia de fondos, valores y efectos y la recaudación. Estas funciones reservadas llevan ínsitas las funciones directivas.

En los municipios que adopten algún régimen especial de funcionamiento en virtud de lo previsto en la legislación de régimen local, las funciones citadas anteriormente habrán de reservarse a funcionarios pertenecientes a la Escala Estatal de Secretarios Interventores y Tesoreros de Administración Local, si bien en estos municipios que, por razón de su población u otras establecidas en la legislación de régimen local, adopten un régimen especial de funcionamiento las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación puedan encomendarse a un órgano u órganos de gestión económico-financiera que serán encarnados por funcionarios pertenecientes a dicha Escala.

Las funciones de alta especialización y el espacio profesional en el que se sitúan son comunes a muchos países de la Unión Europea, en los que el grado de institucionalización es similar a España. Por ejemplo Italia, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Hungría, o Letonia. Existe un Estudio comparado, que lo documenta, sobre 15 países de la UE que ha sido remitido por la UDITE al Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. La UDITE – de la que forma parte este Consejo General – es una federación de asociaciones de secretarios municipales y jefes ejecutivos locales de Europa con más de 20.000 miembros y tiene el estatuto de observador permanente en el Congreso de Poderes Locales y regionales del Consejo de Europa.

La necesidad de contar con funcionarios dotados de una especial cualificación desde una perspectiva de profesionalidad y de neutralidad, con un rol común identificable en la dirección de las organizaciones, es una de las conclusiones de este informe y confirma que la reserva de funciones a la escala no obedece sólo a los antecedentes históricos de nuestra función pública, ni a una articulación coyuntural, sino más bien –y sobre todo- a una **necesidad estructural de las organizaciones locales**. La prueba de ello está en que en países con sistemas de gobierno local diferentes – y en las más de 90.000 unidades de gobierno local de Europa – existe una figura claramente identificable que realiza las funciones que en

España se atribuyen hoy en día a los secretarios municipales, incrementadas con otras de carácter directivo en la mayoría de los países. Hasta Malta ha optado en su emergente régimen local por la figura del secretario ejecutivo local, asignándole las funciones de fe pública y asesoramiento legal.

**2.** La figura del Secretario del Ayuntamiento o Secretario General Municipal o de la Entidad Local, debe existir en todos los entes locales, sean de escasa o gran población. Consideramos que atribuir la condición y la función de fe pública a un cargo electo es un error sobre el que debe volverse para su corrección.

La asunción de otras funciones como las de coordinación de los servicios jurídicos y administrativos de la Entidad Local, que en la práctica se desarrollan por los secretarios municipales, especialmente en los municipios de nivel poblacional pequeño y medio, debe recogerse en su estatuto. La realidad, en este aspecto, debe ser reconocida por el marco normativo regulador.

La asesoría jurídica es una función esencial del Secretario de las Entidades locales y, por lo tanto, la jefatura de estos servicios debe corresponder a dicho funcionario.

El asesoramiento legal preceptivo debe ser objeto de acomodación a la realidad actual y, en este sentido, los expedientes de aprobación y modificación de reglamentos –no sólo los de carácter orgánico – y de las ordenanzas deberían en todo caso ser objeto del citado informe preceptivo.

**3.** El sistema de **provisión de los puestos de trabajo** reservados a los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local debe ser el del concurso de méritos, en aras de garantizar la independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones, cualquiera que sea el nivel de la plaza a proveer. En este sentido, conviene resaltar la llamada de atención que el Tribunal de Cuentas, en su último Informe Anual, efectúa a este respecto, poniendo de manifiesto los inconvenientes de la libre designación.

Aunque el sistema no es bueno en ningún caso, la libre designación es especialmente incompatible con la naturaleza de las funciones a desempeñar por el Interventor (fiscalización de la gestión económico-financiera), y por el Secretario General del Pleno (caso de mantenerse esta figura, que entendemos debe sustituirse por la del Secretario General Municipal), que exigen aún mayores garantías de independencia e imparcialidad. Lo mismo cabe decir de la contabilidad, el manejo de caudales públicos y la recaudación que son desempeñadas por los Tesoreros, y de la asesoramiento legal preceptivo.

En el concurso, la Administración del Estado establecerá, hasta el 65% de la puntuación total, méritos generales sobre la experiencia, conocimientos profesionales, cursos de formación y perfeccionamiento, titulaciones y demás méritos que se consideren adecuados. Las Comunidades Autónomas podrán establecer, hasta el 10% de la puntuación, méritos acerca del conocimiento de régimen local y sobre materias relacionadas con las funciones desempeñadas por la Escala, así como valorar el conocimiento de su lengua oficial en los términos previstos en su legislación.

La Entidad Local podrá establecer hasta el 25% restante de la puntuación, atendiendo a la capacidad, experiencia profesional y conocimientos relacionados con el desempeño del puesto de los concursantes.

4. La reserva de funciones a funcionarios se justifica, transcribiendo palabras de nuestro Tribunal Constitucional, en que tienen reservadas “**funciones de clara relevancia constitucional**, en cuanto mediante su desempeño se aspira y trata de conseguir la satisfacción de los principios de **eficacia y legalidad** en la actuación de las Administraciones locales” (STC 76/2003, de 23 de abril).

Entre otras STC 214/1989 y 25/1983, de 7 de abril, que consideran: “válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del art. 149.1.18 de la norma fundamental ha fijado como **básicas** – y por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales- **determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas a determinados funcionarios, con un específico**.

Ese carácter básico, al servicio 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 y, más aún, autonómico**, justifica asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados.

El “específico grado de formación” de estos funcionarios a que alude el Tribunal Constitucional se constata en la medida en que **los habilitados nacionales superan pruebas selectivas basadas en programas específicamente dirigidos a sus futuras funciones**, que se completan también con los subsiguientes cursos de formación. De esta forma, los Secretarios no sólo conocen en profundidad el Derecho administrativo general y el derecho administrativo local, sino que son verdaderos especialistas en determinadas materias como el urbanismo (actividad típica y común de los Entes locales). Por su parte, los Interventores-Tesorereros, junto al conocimiento del derecho administrativo general y local, se especializan en derecho financiero general, derecho financiero local, presupuestario local, contabilidad pública local y operaciones financieras.

La necesidad de esta preparación específica trae causa de la propia naturaleza de las funciones reservadas:

- La Secretaria, comprensiva:
  - a) De la fe pública (en los términos definidos por la LMMGL), que supone certificar el contenido de los actos administrativos emanados de los órganos unipersonales y de los acuerdos de los órganos colegiados (que no tengan el carácter de órganos de Gobierno en los municipios de gran población) Piénsese que estos actos y acuerdos carecen de cualquier tipo de publicidad oficial, por lo que es imprescindible el ejercicio de esta función, que debe desarrollarse por quien conoce en profundidad no sólo la legislación, sino también

las competencias de las Entidades locales y de los órganos en que se estructuran, lo que justifica la reserva de la función al Secretario de la Corporación en los municipios de régimen común, y en los municipios de gran población, al Secretario del Pleno y al Titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno, en sus respectivos ámbitos.

- b) Del asesoramiento legal preceptivo (también en los términos establecidos por la LMMGL), que supone poner de manifiesto las coordenadas legales en que ha de moverse la actuación administrativa local, por lo que damos por reproducidas las consideraciones anteriores.
- La de Control y fiscalización interna de la gestión económica, financiera y presupuestaria. Las Entidades locales perciben, administran y gastan dinero público, y en esta gestión de fondos públicos están sujetas a un control de legalidad, prácticamente idéntico al que la Ley General Presupuestaria impone a la Administración del Estado, interno y coetáneo a la gestión, que debe realizarse sobre todo acto, documento o expediente de los que puedan derivarse derechos u obligaciones de contenido económico y en general, persigue verificar la adecuada utilización de los fondos públicos. La función interventora se encuentra así frente a un extenso campo de materias que quedan sujetas a fiscalización, lo cual requiere amplios conocimientos jurídicos y económicos, no sólo generales, sino también específicos y propios del régimen local. Esta es la razón que derivó en la necesidad de creación de un cuerpo especial de funcionarios para su desempeño y justificó igualmente la reserva de las funciones, que se ha mantenido en su integridad en la LMMGL.
- La función de Contabilidad, como todas las anteriores, requiere no sólo un alto grado de especialización técnica en la materia contable general, sino también en las peculiaridades que caracterizan la contabilidad pública local. Esta última se configura como un sistema de registro, elaboración y comunicación de información sobre la actividad económico-financiera y presupuestaria desarrollada durante el ejercicio por las entidades locales y sus organismos autónomos. Así, el objeto del sistema de información contable para la Administración Local no se agota con el registro de todas las operaciones de naturaleza presupuestaria, económica, financiera y patrimonial que se produzcan, sino que se completa con mostrar, a través de estados e informes, la imagen fiel de su patrimonio, de su situación financiera, de sus resultados y de la ejecución de su Presupuesto, y ello para poder satisfacer los fines de gestión, control y análisis y divulgación a los que, de acuerdo con la legislación vigente, la contabilidad debe servir. Entre estos fines destaca el de proporcionar los datos necesarios para la formación de la Cuenta General de la entidad local, así como de las cuentas, estados y documentos que deban rendirse a los órganos de control externo. A este respecto, resulta fundamental destacar que la confianza en la información contable se objetiva, al hacerse descansar en la función certificante del contable, único responsable de la identidad entre la información facilitada y la existente en las bases de datos del sistema contable. Dicho de otro modo,

el contable es el único que garantiza que la información que proporciona coincide exactamente con la que figura en la contabilidad, y ello porque es a él al único que se atribuye la responsabilidad de dicha función. La concepción de la contabilidad pública local como una materia específica es una cuestión reconocida incluso en el seno de la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE), centro directivo de la contabilidad pública a quien corresponde, entre otras funciones, proponer al Ministro de Economía y Hacienda la aprobación de las instrucciones de contabilidad que deben ser aplicadas por los Entes Locales. Este reconocimiento es tan notorio que para el desarrollo de los trabajos relacionados con la contabilidad pública local la IGAE dispone, entre su personal, de un funcionario con habilitación nacional perteneciente a la subescala de Intervención. Por otra parte, en los municipios de gran población esta materia alcanza tal grado de complejidad que la LMMGL la ha contemplado como un área con sustantividad propia, atribuyendo su titularidad a un funcionario distinto del Interventor, pero manteniendo en todo caso su carácter de función reservada a los FHN.

- La función de Tesorería implica el manejo directo de los fondos y caudales públicos, autorizando su disposición (lo que ya de por sí justificaría todas las cautelas de profesionalidad) y además todas las funciones vinculadas o conexas con ella, como la planificación de la liquidez, la gestión del endeudamiento y de los riesgos bancarios, la confección de planes financieros. Si en otras Administraciones Públicas no existe un cuerpo especial de funcionarios para su ejercicio se debe al alto grado de concreción de sus funciones, que aconseja que se incardinan en una Dirección general. Sin embargo, en el ámbito local, siempre se ha concluido en la necesidad de su ejercicio por funcionarios especializados, tal y como ha reiterado el Tribunal de Cuentas, como Comisionado de las Cortes Generales, en numerosos informes que incorporamos como anexo.
- Finalmente, la función de recaudación se destina a proteger la efectividad de los derechos de la hacienda local y a la garantía de los derechos del contribuyente, alcanzando la potestad de ejecución forzosa, con la utilización de la vía de apremio sobre el patrimonio de los obligados al pago. Ello explica que la responsabilidad administrativa de estas funciones que implican ejercicio de autoridad, abarcando actos tales como la emisión de la providencia de apremio y la autorización de la subasta de bienes embargados, deba estar residenciada en personal con estatuto funcional especial. En este sentido, la LMMGL que ha permitido la creación de órganos especializados para una gestión integral del sistema tributario municipal, ha confirmado la reserva de la función recaudatoria a los FHN.

En definitiva, la especialidad técnica de las funciones aconsejó en su día la creación de cuerpos especializados para su desarrollo y esta premisa se ha mantenido constante en la evolución del régimen local. Con independencia de la capacidad y prestigio de los funcionarios que ejercen funciones similares en otras Administraciones Públicas, lo cierto es que los habilitados son los más adecuados para el ejercicio de estas funciones en la Administración local, pues se han

seleccionado y formado específicamente para ello, cada uno dentro de su esfera de actuación. Ni siquiera los habilitados son intercambiables entre sí, pues como hemos visto, dentro de la habilitación nacional también hay especialidades, y en los municipios de población superior a 5.000 habitantes o presupuesto superior a tres millones de euros, las funciones están netamente diferenciadas y reservadas bien a los Secretarios, bien a los Interventores-Tesoreros.

**5.- Las Diputaciones Provinciales** y, en su caso, los Cabildos Insulares y las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, deben ser quienes garanticen el cumplimiento de las funciones públicas necesarias atribuidas a los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local en las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, especialmente en los municipios de menor capacidad económica y de gestión, así como en aquellas Entidades locales en las que se haya declarado la exención de mantener el puesto de Secretaría-Intervención.

Nuestra profesión se encuentra en una nueva etapa de capacitación y proyección. Forma parte de un proyecto profesional común en toda Europa, vertebrado asociativamente y comprometido con los valores de una modernización neopública, y reclama una mejor posición en el espacio directivo profesional para continuar siendo proactivos, es facilitar la acción del gobierno local de acuerdo con las reglas del estado de derecho, poniendo a disposición para ello la alta cualificación y especialización en técnicas y en procedimientos. Contribuimos, como garantía, a la calidad y la transparencia en la acción pública de una administración moderna y eficaz. Otros cuerpos y escalas del Estado participan de esta contribución y con ellos, consideramos la necesidad y la conveniencia de este reconocimiento expreso en el Estatuto, junto al resto de los trabajadores públicos.

Finalmente, ofrecemos como punto de reflexión en torno a la eventual regulación del ámbito directivo, que se tenga en consideración la singularidad de las organizaciones locales, y su sistema de gobierno, evitando una regulación mimética influida por las Administración General del Estado o la Administración Autonómica. El sistema de gobierno local vigente en España no ha permitido hasta ahora la institucionalización de este espacio, en términos de profesionalidad, por la opción de nuestro legislador –vigente hasta hoy – a favor del Alcalde como jefe ejecutivo de la política y la administración municipal.”

Tot i això, la comissió d'experts per a l'estudi i preparació de l'EBEP reconeixia la singularitat dels FHN, la seva necessitat i especialitat, recomanant que la seva regulació ho fos a la legislació local. Finalment, triomfarien les tesis defensades pel COSITAL, i el seu règim jurídic es va regular en una DA de l'EBEP.

En el projecte d'EBEP a tràmit es va incorporar una DA 2a, que regulava els FHN.<sup>208</sup> Però,

---

<sup>208</sup> Del *Butlletí Oficial de les Corts Generals* número 94-1, de 8 de setembre de 2006:

Disposición adicional segunda. Funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal.

1. Funciones públicas en las Corporaciones Locales:

---

1.1 Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.

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

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

2. La escala de funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes subescalas:

- a) Secretaría a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.a)
- b) intervención-tesorería a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.b).
- c) Secretaría-intervención a la que corresponde las funciones contenidas en los apartados 1.2.a) y 1.2.b), salvo la función de tesorería.

Los funcionarios de las subescalas de secretaría e intervención-tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.

3. La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios básicos que establezca reglamentariamente el Ministerio de Administraciones Públicas.

4. La convocatoria de la oferta de empleo, con el objetivo de cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a los funcionarios a que se refiere el apartado 1.2, corresponde a las Comunidades Autónomas. Asimismo es de competencia de las Comunidades Autónomas la selección de dichos funcionarios, conforme a los títulos académicos requeridos y criterios y programas mínimos aprobados reglamentariamente por el Ministerio de Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas publicarán las convocatorias de las pruebas selectivas de los funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal en sus Diarios Oficiales y las remitirán al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Las Comunidades Autónomas remitirán la relación de funcionarios nombrados por las mismas al Ministerio de Administraciones Públicas para que éste proceda, a su vez, a su nombramiento como funcionarios con habilitación de carácter estatal y a su inscripción en el correspondiente registro.

Quienes hayan obtenido la habilitación a que se refiere el párrafo anterior estarán legitimados para participar en los concursos de méritos convocados para la provisión de los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios en las plantillas de las Entidades Locales.

En el Ministerio de Administraciones Públicas existirá un registro de funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal en el que deberán inscribirse los nombramientos, situaciones administrativas, tomas de posesión, ceses, y cuantas incidencias afecten a la carrera profesional de dichos funcionarios.

5. Provisión de puestos reservados a funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal.

5.1 El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad Autónoma y del derecho propio de la misma, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva, y los méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto.

Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario.

Las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial regularán las bases comunes del concurso ordinario así como el porcentaje de puntuación que corresponda a cada uno de los méritos enumerados anteriormente.

Las Corporaciones locales aprobarán el concurso ordinario anual con inclusión de las plazas vacantes que estimen necesario convocar. El ámbito territorial del concurso ordinario será el de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la Corporación local.

Los Presidentes de las Corporaciones Locales efectuarán las convocatorias del concurso ordinario y las remitirán a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación. Las resoluciones de los concursos se efectuarán por las Corporaciones Locales y las remitirán a la respectiva Comunidad Autónoma quien, previa coordinación de las mismas para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones a favor de un mismo concursante, procederá a su publicación en su Diario Oficial, dando traslado de la misma al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y para su inclusión en el registro de funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal.



amb una modificació substancial. Passaven a ser funcionaris autonòmics amb habilitació de caràcter estatal i es mantenia l'habilitació estatal. L'Estat es reservava els criteris bàsics del seu règim jurídic i es descentralitzava en les comunitats autònomes la resta: creació, classificació supressió, oferta pública d'ocupació, selecció, provisió de llocs i règim disciplinaris. Segurament aquesta nova regulació s'adequava a la forta descentralització que havien provocat els nous estatuts d'autonomia, així com a la força que els partits nacionalistes i/o independentistes tenien a les Corts espanyoles.

El text va provocar una forta oposició d'una part important del col·lectiu de secretaris, interventors i tesorers. Els punts bàsics de l'oposició van ser:

- El caràcter autonòmic, que possibilitava regulacions diferents depenent de cada comunitat autònoma.
- L'oferta pública d'ocupació. El fet que fos competència de les CCAA, podria provocar fortes disfuncions entre les que convoquessin places i les que no. El COSITAL va proposar un sistema alternatiu basat en una proposta efectuada per cada CCAA, vinculant per l'Estat, que és qui efectuava l'oferta pública d'ocupació a nivell estatal.
- Una regulació unitària pel que fa al percentatge de valoració dels mèrits generals, autonòmics i locals en els concursos. En altre cas, es podria produir una forta disparitat entre CCAA que impossibilités la mobilitat entre diferents territoris.
- Una millor regulació de la lliure designació. El projecte, tot i preveure l'excepcionalitat de la lliure designació, la remetia a les relacions de llocs de treball. Això podia suposar que tots els ajuntaments classifiquessin com de lliure designació els llocs de treball reservats.
- Règim disciplinari: es considerava que les sancions que impliquessin separació del servei o pèrdua del lloc de treball, havien de ser de competència de l'Administració Central de l'Estat.

---

El Ministerio de Administraciones Públicas efectuará, supletoriamente, en función de los méritos generales y los de valoración autonómica y de acuerdo con lo establecido por las Comunidades Autónomas respecto del requisito de la lengua, la convocatoria anual de un concurso unitario de los puestos de trabajo vacantes, reservados a funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal que deban proveerse por concurso, en los términos que establezca reglamentariamente el Ministerio de Administraciones Públicas.

El ámbito territorial del concurso unitario será de carácter estatal.

5.2 Excepcionalmente, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

5.3 Las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con su normativa, los nombramientos provisionales de funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental.

6. El régimen disciplinario aplicable a los funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal se regulará por lo dispuesto por cada Comunidad Autónoma, correspondiendo al Ministerio de Administraciones Públicas la resolución de los expedientes disciplinarios en los que el funcionario se encuentre destinado en una Comunidad distinta a aquélla en la que se le incoó el expediente.

7. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco las Instituciones Forales de sus territorios históricos ostentarán las facultades que se determinen respecto al personal objeto de esta disposición, previstas en la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985.

8. Los funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal se regirán por los sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos y agrupación de funcionarios aplicables en su correspondiente Administración Pública.

- Finalment es reclamava un major paper de les Diputacions Provincials per tal de garantir el compliment de les funcions públiques necessàries atribuïdes a FHN.

Postulant el caràcter autonòmic d'aquests funcionaris, el diputat de CiU al Congrés, Sr. Jané i Guasch, en el debat de l'EBEP, el dia 2 de novembre de 2006, ho defensava amb els següents arguments:<sup>209</sup>

“Señor ministro, señorías, nosotros llegamos a un acuerdo y este vincula al Gobierno en el texto presentado. En ese acuerdo que vincula al Gobierno hay un elemento competencialmente importante que el nacionalismo catalán viene reivindicando desde hace años: que los funcionarios locales con habilitación —se decía antes de carácter nacional, ahora pasan a ser de carácter estatal—, secretarios e interventores, pasen a ser funcionarios autonómicos. Esto está así en el proyecto de ley que ha entrado y ese es un compromiso acordado.

Por tanto, también aquí seremos escrupulosos en lo que es ese sentido del acuerdo al que llegamos en su día. Además, de manera clara se dice que esos funcionarios se regirán por los sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos y agrupación de funcionarios aplicables en su correspondiente Administración pública, y su correspondiente Administración pública será la autonómica, porque acabamos de decir que forman parte de la Administración autonómica. Por tanto, esto es importante y constituye un paso adelante en el autogobierno y queremos destacarlo aquí de manera expresa.”

## **5.2. La Disposició Addicional 2a de L'EBEP - Els FHE**

El Ple del Congrés de Diputats va aprovar l'EBEP el dia 29 de març de 2007, que es va publicar en el BOE número 89, de 13 d'abril de 2007 (Llei 7/2007, de 12 d'abril).

L'EBEP substitueix íntegrament la normativa reguladora dels FHN. La Disposició Derogatòria Única deroga els articles 92 i el capítol III del Títol VII (articles 98 i 99) de la LRRL, i el capítol III del Títol VII (articles 158 a 166) del TRRL, que són precisament els que fan referència a aquells.

El text final, pel que fa als FHN, és fruit de les negociacions entre les forces polítiques, les aportacions i negociacions del COSITAL. Es manté la Disposició Addicional Segona a la que s'incorporen algunes de les reivindicacions del col·lectiu; però, no totes. Desapareix el caràcter autonòmic i passen a denominar-se “Funcionaris amb Habilitació de caràcter Estatal” (FHE). Aquesta modificació del concepte “estatal” per l'anterior “nacional” és més respectuosa amb la realitat plurinacional de l'estat espanyol i, per tant, amb les sensibilitats de totes les forces polítiques i dels territoris. Malgrat això, un nou esperit centralitzador d'avui dia, amb l'incomprensible vistiplau del COSITAL, ha provocat la recuperació del concepte “nacional”.

L'EBEP, més que aportar novetats en el règim jurídic dels actuals FHE, el que provoca és una forta descentralització en les CCAA. Es mantenen les funcions com a necessàries i estructurals, així com l'habilitació i la competència bàsica estatal. Però, es traspasa a les CCAA el desenvolupament del seu règim jurídic.

---

<sup>209</sup> Diari de sessions del Congrés número 210, de 2 de noviembre de 2006, p. 561.

El primer punt és una ratificació del previst a l'art. 92 LRBRL pel que fa a la reserva de funcions i descripció de funcions públiques necessàries a totes les corporacions locals.

L'estructura de l'habilitació, regulada al punt 2, no varia de la prevista als articles 161 a 164 TRRL i a l'art. 20 RJFHN.

Es descriuen les funcions públiques necessàries a les corporacions locals reservades a FHE: secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu; el control i fiscalització interna de gestió econòmica-financera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació. L'escala de FHE es divideix en la subescala de secretaria (fe pública i l'assessorament legal preceptiu), intervenció-tresoreria (el control i fiscalització interna de gestió econòmica-financera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació) i secretaria-intervenció (totes les funcions excepte les de tresoreria). Els funcionaris de les escales de secretaria i intervenció-tresoreria s'integren en les categories d'entrada o superior. A partir d'aquí, el règim de classificació dels FHE, respectant aquests mínims, és de competència autonòmica (a desenvolupar mitjançant llei), d'acord, si és el cas, amb els criteris bàsics que fixi la llei.

Pel que fa a creació, classificació i supressió, en l'apartat 3 s'incorpora una modificació a favor de les CCAA. El règim anterior només preveia que les CCAA tenien les competències d'execució en matèria de creació, supressió i classificació de llocs de treball reservats. L'EBEP preveu que aquesta és una competència autonòmica d'acord amb els criteris bàsics establerts per la llei.

Un dels punts més conflictius i que més desconfiança provocava en el col·lectiu era el de l'oferta pública d'ocupació. Finalment, en el punt 4, aquesta es deix en mans de les CCAA. Aquest sistema tenia un punt positiu, també reivindicat per part del col·lectiu, sobretot els representants catalans. Amb el sistema anterior, la convocatòria pública corresponia a l'Estat, i les places es repartien pel territori en proporció a les sol·licituds dels aspirants. Les comunitats autònomes amb escassa tradició "opositora" (com el cas de Catalunya), sortien perjudicades per aquest sistema, provocant una gran quantitat de places sense cobrir i, per tant, cobertes interinament. El fet de passar la competència a les CCAA, si aquestes actuaven responsablement, suposava adequar les ofertes públiques a les necessitats reals del territori.<sup>210</sup> Però, no totes les CCAA han actuat responsablement.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> Així es va pronunciar l'Assemblea General del Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya, celebrada a Tarragona el 20 de novembre de 1999. En la seva ponència IV, ja afirmaven i reclamaven que l'adjudicació de places per territoris fos en proporció al nombre de vacants existents, i no pel nombre de sol·licituds presentades:

"En base a les argumentacions contingudes en l'Exposició de motius, seria convenient un canvi normatiu que atorgui més competències a la Generalitat de Catalunya pel que fa als processos de selecció i de provisió de llocs de treball, sense posar cap mena de discussió al respecte, ni del nivell estatal dels FHN ni tampoc afectar a drets adquirits del seu estatut professional, sinó que el que es pretén és aconseguir major seguretat jurídica en l'aplicació de les normes i processos concursals i de selecció en dotar a la Generalitat de majors competències per ser l'Administració supramunicipal més idònia per la seva major proximitat als interessos públics en joc tant de les Corporacions Locals com dels FHN. Així mateix el compliment de la normativa quedaria més estructurat que no ara des del MAP amb la complexitat burocràtica que representa el sistema actual i els molts i molts supòsits de greuges i perjudicis que s'originen per la manca de compliment i seguiment normatiu. No obstant, aquest canvi normatiu, per la seva complexitat i importància, s'hauria de contemplar des de l'òptica d'una revisió més global de la normativa que afecta als FHN, per adaptar-la a les necessitats d'una administració local

També es fixa com a competència autonòmica la selecció d'acord amb els títols i programes mínims aprovats reglamentàriament pels ministeris d'administracions públiques. Aquests títols i programes mínims es van desenvolupar per Ordre APU/450/2008, publicada en el BOE de 25 de febrer. Però, aquesta ordre en principi només es preveia pels processos selectius de 2008. Posteriorment, per Ordre APU/3805/2008, de 26 de desembre, publicada en el BOE de 31 de desembre, es va preveure la seva aplicació en tots els processos selectius de forma definitiva.

Aquesta ordre també va generar un intens debat en el col·lectiu i l'oportuna negociació amb l'Estat, a part per a intentar consensuar els programes mínims, perquè es volia assegurar com a sistema d'ingrés el de l'oposició, així com l'existència d'una prova oral per tal de garantir la dificultat del procés de selecció. No obstant això, no es va aconseguir un pronunciament explícit en aquest sentit.

Pel que fa a les titulacions, en l'ordre estableixen les següents:

- Per a participar a les proves selectives de la subescala de Secretaria: llicenciat en Dret, en Ciències Polítiques i de l'Administració, llicenciat en Sociologia o el títol de grau corresponent.
- Per a participar en les proves selectives d'intervenció-tresoreria: llicenciat en Dret,

---

moderna, i que ha de ser objecte d'un ampli debat per part del col·lectiu i de la mateixa administració. Fins que no s'abordi aquesta reforma s'han d'arbitrar mecanismes que possibilitin una ràpida cobertura de les places actualment vacants.”

<sup>211</sup> Cal afirmar que Catalunya ha estat la CCAA que més places ha convocat de tot l'Estat espanyol, actuant amb gran dosis de responsabilitat en aquest sentit, i demostrant que, amb l'actuació responsable, aquest règim resol de forma més satisfactòria les necessitats reals del territori per a la cobertura de llocs de treball reservats a FHE. En els 4 anys d'exercici de competències es van convocar 423 places, d'acord amb la següent distribució (quadres d'elaboració pròpia):

Oferta pública ocupació Catalunya:

Any OPC	Secretaria-intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2009	50	17		44		111
2010	50	15		35		100
2012	40	15	5	35	5	100
2013	40	18	12	30	12	112
TOTALS	180	65	17	144	17	423

Si es compara amb els últims tres anys d'oferta pública a Espanya, es pot apreciar com, proporcionalment, és clarament inferior a l'efectuada per Catalunya. També es pot constatar com a Catalunya es va donar prioritat a la subescala de secretaria-intervenció, i a Espanya a la d'intervenció-tresoreria, categoria d'entrada:

Any OPC	Secretaria-intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2014	90	30		131		251
2015	115	35	20	125	45	340
2016	145	75		195		415
2017	150	100	22	148	30	450
TOTALS	500	240	42	599	75	1456

en Ciències Polítiques i de l'Administració, llicenciat en Sociologia, llicenciat en Administració i Direcció d'Empreses, llicenciat en Economia, llicenciat en Ciències Actuarials i Financeres o el títol de grau corresponent.

- Per a participar en les proves selectives de secretaria-intervenció: llicenciat en Dret, en Ciències Polítiques i de l'Administració, llicenciat en Sociologia, llicenciat en Administració i Direcció d'Empreses, llicenciat en Economia, llicenciat en Ciències Actuarials i Financeres o el títol de grau corresponent.

L'ingrés a les subescales es preveu que s'efectuï (com ja es feia) mitjançant proves selectives per a accedir als cursos de formació, que s'han de superar.

L'ingrés a la categoria d'entrada de les subescales d'intervenció-tresoreria i secretaria, un 50% ho ha de ser pel sistema d'oposició i l'altre 50% per concurs-oposició des de la subescala de secretaria-intervenció.

L'accés pel torn lliure ha de comptar com a mínim amb 3 proves, dos de caràcter teòric, d'acord amb els programes mínims que s'adjunten a l'ordre, i una altra de caràcter pràctic.

L'accés per promoció interna tindrà com a mínim dues proves, una de teòrica i una altra de practica.

L'ingrés a la subescala de secretaria-intervenció també és per oposició, amb un mínim de 3 proves, dos de teòriques d'acord amb els programes mínims i una de pràctica.

L'accés a la categoria superior és sempre per concurs-oposició des de la categoria d'entrada.

Pel que fa als temaris mínims de les proves, tant per secretaria d'entrada com per intervenció-tresoreria d'entrada, no poden ser inferiors a 120 temes. En els annexes I i II es fixen els temaris mínims. Noranta en els dos supòsits. La qual cosa vol dir que cada comunitat autònoma havia d'afegir un mínim de 30 temes.

Per tal de garantir la coordinació estatal de les convocatòries, el punt 4 de la DA 2a EBEP preveia que les CCAA les han de remetre al ministeri d'administracions públiques (ara Hisenda i Administracions Públiques), per a la seva publicació al BOE. Les CCAA nomenen els funcionaris que superen les proves i el ministeri d'administracions públiques acredita l'habilitació estatal obtinguda, efectuant la inscripció a l'oportú registre de FHE, en el que hi consten:

- Nomenaments efectuats per les CCAA
- Situacions administratives
- Presa de possessió i cessament
- Incidències que afectin la carrera professional dels FHE

Finalment, una previsió lògica amb el caràcter estatal, segons el qual els funcionaris habilitats poden participar en tots els concursos de mèrits que es convoquin per a la provisió de llocs de treball reservats a FHN.

El punt 5 regula el sistema de provisió de llocs de treball, amb una remarcable descentralització a les CCAA. El concurs continua sent el sistema normal de provisió de llocs de treball. En aquest s'han de tenir en compte els mèrits generals, els autonòmics i els locals, així com el coneixement de la llengua pròpia. No obstant això, no es fixa cap percentatge d'aquests mèrits. Serà la normativa autonòmica de desenvolupament la que els reguli, fet que suposa que hi pot haver una normativa molt diferent, depenent de cada CCAA.

Així, per exemple, a Catalunya, el barem general representa un 20%, l'autonòmic, un 40% i el local, un 40%. A Galícia, un 65%, 25 % i 10 %, respectivament (tal com es preveu al RPFHN).

Igual que en la normativa prèvia (RPFHN), es preveuen dos concursos: l'ordinari i l'unitari. L'ordinari l'aproven les corporacions locals, regulant-ne les bases comunes de cada comunitat autònoma en el seu àmbit territorial que, a més, és l'àmbit del concurs ordinari.

Les convocatòries dels concursos ordinaris es publiquen en el Diari Oficial de la Comunitat Autònoma i se'n dona trasllat al ministeri corresponent per a la seva publicació al BOE.

Els concurs unitari es convoca supletòriament pel ministeri competent, d'acord amb els mèrits generals i autonòmics i respectant els requisits de llengües pròpies. S'incorporen en el concurs tots els llocs de treball reservats a FHE vacants que s'hagin de proveir per concurs. El seu àmbit és estatal.

En l'apartat 5.2. de la disposició addicional 2a es regula la lliure designació com a sistema excepcional de provisió de llocs de treball. La nova regulació suposa una important reducció dels supòsits en els quals es pot aplicar aquest sistema excepcional. Si fins ara aquest sistema estava reservat a diputacions, "Cabildos", Consells insulars, ajuntaments capital de comunitat autònoma, de província o de més de 100.000 habitants, amb CD 30, ara es limita als municipis als quals s'aplica el règim de gran població, regulats a l'art. 121 LRRL. S'ha de tenir present que, per a aplicar aquest règim a municipis de menys de 250.000 habitants (175.000 si són capital de província), es requereix un acord de les corresponents assemblees legislatives. Per aquest motiu, a Catalunya, des de l'entrada en vigor de l'EBEP, no s'ha produït cap lliure designació en cap municipi (excepte a l'Ajuntament de l'Hospitalet, que és l'única població, a part de Barcelona, que supera aquell nombre d'habitants), quan a la resta de l'Estat espanyol s'han generalitzat a la pràctica totalitat de les capitals de província.

En l'art. 15 del RDL 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic, es modifica l'apart 5 per tal d'incorporar noves garanties en relació als llocs de treball reservats a interventors i tesorers, o sigui, els que tenen la responsabilitat del control i fiscalització interna; de gestió econòmica-financera i pressupostària i de la comptabilitat, tresoreria i recaptació. Per aquests llocs de treball, es preveu la impossibilitat d'efectuar nomenaments interins i accidentals, excepte en supòsits excepcionals i per cobrir necessitats urgents i inajornables, prèvia comunicació a l'Administració que exerceixi la tutela financera. Aquests llocs de treball s'han d'incloure forçosament en els concursos ordinaris anuals. Aquesta previsió intenta aconseguir a curt

termini que cap lloc de treball d'intervenció o tresoreria estigui cobert per funcionaris que no formin part de l'escala de FHE, (segurament per donar seguretat als comptes municipals). No s'entén gaire, ja que no es va preveure idèntica exigència amb els secretaris i secretaris-interventors. Malgrat tot, la seva correcta aplicació requeria que les CCAA efectuassin de forma regular ofertes públiques d'ocupació suficients i es convoquessin els processos selectius corresponents. En un altre supòsit, per molts concursos que es convoquessin, no hi haurien FHE suficients per a cobrir les vacants. De fet, així va succeir, ja que un nombre important de llocs de treball reservats a FHE continuaven ocupats interinament o accidentalment per tal de quedar deserts els concursos convocats.

En el RDL 8/2010 també s'afegeix que per a cobrir per lliure designació els llocs reservats a interventors o tesorers, caldrà l'autorització expressa de l'Administració que exerceixi la tutela financera, tant pel nomenament com pel cessament (en aquest cas pels nomenaments en els 6 anys anteriors a la proposta de cessament).

D'acord amb l'apartat 5.3. de la DA 2a EBEP, els nomenaments provisionals, comissions de serveis, acumulacions, nomenaments interins i accidentals, els efectuaran les CCAA dependent de la seva normativa.

El règim disciplinari dels FHE estava regulat a l'apartat 6, remetent a les CCAA. L'Estat només es reservava la resolució dels expedients en el cas de funcionaris destinats a altres CCAA, d'aquella en la qual es va incoar l'expedient. Així no es va complir una de les reivindicacions del col·lectiu, que demanava que les sancions de separació del servei o pèrdua del lloc de treball sempre estiguessin en mans de l'administració estatal.

Pel que fa als sistemes d'accés, carrera, provisió de llocs de treball i agrupacions, eren els aplicables a les corresponents CCAA d'acord amb l'apartat 7è de la DA 2a EBEP.

En conclusió, l'EBEP va efectuar una important descentralització del règim jurídic dels FHE, reservant-se el règim jurídic bàsic de l'habilitació estatal; les funcions mínimes necessàries encomanades a aquests funcionaris; els sistemes de provisió; les titulacions i programes mínims d'accés; els criteris bàsics de la selecció i deixant la resta pel desenvolupament autonòmic.

Aquest règim va tenir una duració curta, a partir de propostes de regulacions molt més conservadores, retornant la regulació completa cap a la normativa local i desapoderant les CCAA de qualsevol competència en relació a aquests funcionaris, excepte les simplement executores. Un pas enrere que es va concretar el desembre de l'any 2013 amb la LRSAL.

Tenint en compte que la DA 2a EBEP substituïa íntegrament la normativa anterior dels FHN, que passava la major part de les competències a les CCAA i que, aquestes no van desenvolupar, la DT 7a EBEP manté la vigència de les disposicions que regulen l'Escala de FHN, que s'entenen referides als FHE, bàsicament el RJFHN i el RPFHN.

### 5.3. Desenvolupament posterior de la DA 2a de l'EBEP

#### 5.3.1. Per part de l'Estat

Referent a l'Estat, no es pot parlar pròpiament de desenvolupament de la normativa prevista a la DA 2a EBEP, sinó que, més aviat, de modificació o de previsions normatives que afecten els FHE més enllà del seu règim jurídic, excepte pel que fa a titulacions i temaris que ja he comentat. Aquesta normativa de nivell estatal té un denominador comú, que és el reforçament de les seves funcions per tal d'intentar donar seguretat a les actuacions dels ajuntaments davant els constants casos de corrupció apareguts a l'àmbit local, tant des de la contractació pública com l'urbanisme o l'ús incorrecte dels fons públics i l'incompliment de la normativa d'equilibri pressupostari i sostenibilitat financera.

Pel que fa a la normativa directament relacionada amb els FHE, ja he comentat la normativa de desenvolupament:

- D'una banda, les ordres APU/450/2008 i APU/3805/2008, que regulaven les titulacions necessàries i els programes mínims dels processos selectius.
- D'altra banda, l'art. 15 del RDL 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic, que va modificar l'apart 5 de la DA 2a EBEP per tal d'incorporar noves garanties en relació als llocs de treball reservats a interventors i tesorers.

Un exemple de normativa estatal amb afectació directa als FHE es pot trobar en les següents normes:

- Llei 30/2007, de Contractes del Sector Públic. En la seva DA 2a (amb contingut idèntic al Text Refós de la Llei de Contractes del Sector Públic, aprovat per RDleg 3/2011), es preveu que el secretari i l'interventor han de formar part de les meses de contractació.
- RDL 4/2012, pel que es determinen obligacions d'informació i procediments necessaris per a establir un mecanisme de finançament pel pagament als proveïdors dels ens locals. Es fixen obligacions de tramesa d'informació per part dels interventors i, fins i tot, la proposta d'un pla d'ajust que s'ha d'elevat al ple per a la seva aprovació.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> En l'art. 7 es preveu:

Artículo 7 Plan de ajuste:

1. Una vez remitida la relación certificada prevista en el artículo 3, el interventor, en caso de no haberse efectuado el pago de las obligaciones reconocidas, elevará al pleno de la corporación local un plan de ajuste, en los términos previstos en este artículo, para su aprobación antes del 31 de marzo de 2012.

2. El plan de ajuste aprobado se extenderá durante el período de amortización previsto para la operación de endeudamiento establecida en el artículo 10, debiendo los presupuestos generales anuales que se aprueben durante el mismo, ser consistentes con el mencionado plan de ajuste. En todo caso, el contenido del citado plan deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Recoger ingresos corrientes suficientes para financiar sus gastos corrientes y la amortización de las operaciones de endeudamiento, incluida la que se formalice en el marco de la presente norma;

b) Las previsiones de ingresos corrientes que contenga deberán ser consistentes con la evolución de los ingresos efectivamente obtenidos por la respectiva entidad local en los ejercicios 2009 a 2011;



### 5.3.2. Per part de les comunitats autònomes

#### a) Catalunya

Catalunya va ser la primera comunitat autònoma que va iniciar els treballs per al desenvolupament normatiu del règim jurídic dels FHE. A finals del 2007, ja tenia un esborrany redactat que va sotmetre a consulta i negociació amb les entitats municipalistes i amb el CSITAL. Aquest primer esborrany intentava regular tots aquells aspectes no regulats a la normativa bàsica estatal (EBEP). Constava de 61 articles, estructurats en 4 Títols, 7 Disposicions Addicionals i 2 transitòries. Els títols eren:

- I. Llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de caràcter estatal i la seva classificació
- II. Estructura dels llocs de treball, selecció i carrera
- III. Formes de provisió
- IV. Situacions administratives i règim disciplinari

El CSITAL va presentar propostes de millora de l'esborrany encaminades, bàsicament, a reforçar el contingut de les funcions públiques necessàries reservades als FHE; a fixar l'oposició com a únic sistema de selecció (excepte promoció interna); a una correcta distribució de valors entre mèrits generals, autonòmics i locals (es proposava 30%, 35% i 35%, respectivament) i a una millora i correcció general del text.

Finalment, la Generalitat de Catalunya va reduir la proposta a un text de 38 articles estructurats en 3 títols, amb un projecte molt menys ambiciós que l'inicialment previst.

La Comissió Jurídica Assessora va dictaminar el Projecte de Decret el 18 de setembre del 2008. Aquest dictamen criticava la tècnica utilitzada de Decret, ja que significava acceptar una normativa estatal que seria aplicable per no haver-se dictat normativa autonòmica que la pugui desplaçar, i a la que, per tant, s'haurà de sotmetre el Decret. Un exemple clar seria la promoció interna a la categoria d'entrada des de secretaria-intervenció, que la Comissió

---

c) Una adecuada financiación de los servicios públicos prestados mediante tasa o precios públicos, para lo que deberán incluir información suficiente del coste de los servicios públicos y su financiación;

d) Recoger la descripción y el calendario de aplicación de las reformas estructurales que se vayan a implementar así como las medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas que se vayan a adoptar en los términos que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos;

e) Cualesquiera otros requisitos que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

3. El Plan de ajuste podrá incluir modificación de la organización de la corporación local.

4. El plan de ajuste deberá remitirse por la entidad local el día siguiente de su aprobación por el pleno al órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por vía telemática y con firma electrónica, quien realizará una valoración del plan presentado, y se la comunicará a la entidad local en un plazo de 30 días naturales a contar desde la recepción del plan. Transcurrido dicho plazo sin comunicación de la citada valoración, ésta se considerará desfavorable.

5. Valorado favorablemente el plan de ajuste se entenderá autorizada la operación de endeudamiento prevista en el artículo 10.

Jurídica Assessora considera reservada a llei (motiu pel qual es va suprimir la restricció de l'accés a la categoria d'entrada en un 50% a la promoció interna).

Finalment, es va aprovar el Decret 195/2008, de 7 d'octubre, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya, publicat en el DOGC número 5232, de 9 d'octubre de 2008.

El Títol I del Decret, de delimitació de les funcions i llocs de treball reservats a personal FHE, és totalment innecessari i no suposa cap altra cosa que una repetició de la normativa estatal. Poc significativa és l'aportació que es fa sobre la tècnica normativa utilitzada, tal com apunta la Comissió Jurídica Assessora. Aquesta, a més, ja va criticar en el seu informe que la regulació «constitueixi una inútil i tècnicament criticable reproducció de la regulació vigent».

El Títol II, del personal FHE, és més ampli. Tot i que hi ha una part de l'estructuració dels FHE que també és repetitiva de la normativa estatal i, per tant, innecessària (article 10), aquest títol regula les competències dels diferents òrgans de la Generalitat, així com la selecció i provisió de llocs de treball.

D'acord amb els articles 7 i 8, són competència de la Direcció General d'Administració Local (DGAL):

- La creació, classificació i supressió de llocs de treball reservats a FHE.
- La classificació dels llocs de treball de col·laboració immediata amb els de secretaria, intervenció o tresoreria, reservats a FHE.
- La classificació dels FHE de comarques, mancomunitats o similars i consorcis.
- La classificació dels llocs reservats de classe superior a la que els correspondria, en els municipis amb acusats increments de població en determinades temporades de l'any o en què concorri la condició de capital de comarca, la localització d'activitats o altres circumstàncies anàlogues degudament acreditades.
- La classificació dels llocs de treball de personal FHE a les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que gaudeixin de personalitat jurídica.
- La classificació com a llocs de treball reservats a personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals no territorials que gestionin serveis mínims obligatoris o que així es disposi en els seus estatuts. En aquest cas, es requereix un previ informe preceptiu i vinculant de l'entitat local no territorial, sempre que no es tracti d'un municipi amb característiques especials o d'entitats inferiors al municipi.
- La classificació dels llocs de treball dels ens supramunicipals, encarregats de les funcions mínimes necessàries en municipis exempts o vacants.
- La classificació dels llocs reservats a personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal als municipis de gran població, així com les diputacions provincials, excepcionalment, com a llocs a cobrir pel sistema de lliure designació.

En l'art. 9 es regulen les competències del conseller de Governació i Administracions Públiques (avui, de Governació i Relacions Institucionals):

- Acordar la constitució del lloc de secretaria, que li correspondrà la responsabilitat

- administrativa de les funcions pròpies d'aquest en totes les entitats agrupades.
- Exempció del lloc de secretaria per municipis amb menys de 500 habitants o pressupost ordinari inferior a 250.000 €, així com de les mancomunitats amb recursos insuficients.

El punt 5 d'aquest article preveu que els ens supramunicipals podran incloure, en les seves relacions de llocs de treball, els llocs reservats a funcionaris i funcionàries amb habilitació de caràcter estatal necessaris per a garantir el compliment d'aquestes funcions en els ens locals exempts o en els que no es pugui atendre l'exercici de les funcions. Una de les reivindicacions del CSITAL era precisament fixar un caràcter preceptiu i no potestatiu a aquesta previsió, atenent al gran nombre d'ens locals que no tenen (o no poden tenir) secretari-interventor, i en relació als quals les diputacions provincials o consells comarcals no supleixen aquestes mancances, de manera que es generen situacions de greu inseguretat jurídica per l'exercici mitjançant accidentalitats o interinatges incorrectes. En algun municipi, fins i tot, desenvolupen les funcions reservades a FHN personal laboral, amb una gran mostra d'irresponsabilitat del personal que ho fa, dels responsables municipals i dels mateixos ens supramunicipals que ho permeten.

Des de l'article 11 fins al 35 del Decret, es regulen la selecció i provisió de llocs de treball de FHE. La selecció de llocs de treball no experimenta massa variacions d'acord amb la normativa estatal. Segurament és lògic, tenint en compte que s'utilitza la tècnica normativa del Decret, i no la llei. En conseqüència, la selecció es realitza per l'EAPC i es basa en unes proves selectives que donen accés a cursos selectius de formació. L'accés a les subescales de secretaria i intervenció-tresoreria es realitza a través de la categoria d'entrada, que no pot ser d'altra manera d'acord amb la normativa estatal. El Decret no preveu una reserva mínima a la promoció interna, ja que, segons l'informe de la Comissió Jurídica Assessora, s'hauria de preveure per llei per tal de modificar l'establert a la normativa estatal. Per tant, fa una referència genèrica a la promoció interna i remet a la normativa vigent. L'accés a la categoria superior tampoc representa cap novetat en relació a la normativa estatal.

El Decret no es pronuncia sobre si el procés selectiu ha de ser per oposició o per concurs-oposició. Aquest va ser un dels punts forts de reivindicació del col·lectiu a Catalunya per tal d'assegurar l'accés només per oposició. En aquest sentit, el CSITAL va interposar un recurs contenciós administratiu per tal d'efectuar, entre d'altres, aquesta concreció.

La provisió de llocs de treball tampoc té modificacions importants, excepte pel que fa a la puntuació dels mèrits, regulada a l'art. 16. Cal recordar que el CSITAL proposava un 30% pels mèrits generals, un 35% pels autonòmics i un 35% pels locals, i a la normativa estatal la distribució és de 65% pels generals, 10% pels autonòmics i 25% pels locals. Sembla lògic que, amb la descentralització provocada per l'EBEP i amb una interpretació correcta de la potestat d'autoorganització dels municipis (consubstancial amb l'autonomia municipal), es donés un major pes als mèrits locals i autonòmics. El Decret català opta per reduir de forma important el pes dels mèrits generals, que passen a suposar un 20% del total, i la resta, un 40% els autonòmics i un 40% els locals. Hagués estat desitjable que s'hagués actualitzat simultàniament la valoració dels mèrits autonòmics regulats al Decret 234/1994, de 13 de setembre, que atorguen una puntuació a cursos, experiència docent, etc., tenint en compte que la valoració era sobre un total de 3 punts sobre 30.

El Decret també regula la lliure designació; els nomenaments provisionals; les acumulacions; les comissions de servei; els nomenaments accidentals; les comissions circumstancials; les permutes i les situacions administratives. Però, és una repetició de la normativa en vigor sense modificacions substancials.

Finalment, el Títol III, articles 37 i 38, preveuen la creació del Registre de personal FHE de Catalunya. La seva gestió s'encomana a la DGAL.

El Recurs Contenciós administratiu interposat per CSITAL contra el Decret es va resoldre per Sentència del TSJC de 19 d'octubre de 2012 (JUR 2012/99004). Estima parcialment el recurs; però, no en el fonamental, sinó en qüestions accessòries referents a la disposició transitòria 1a pel que fa a classificació de llocs (perquè si és el cas s'ha d'efectuar per llei), DA 5a pel que fa a titulació, convocatòria del concurs i competència de destitució de lloc de treball o separació del servei. Pel que fa al motiu bàsic de la impugnació, la previsió que el sistema d'accés fos per oposició, la sentència ho desestima a base de la següent argumentació (del Fonament de Dret Quart):

“El que la norma impugnada no precise que el sistema de acceso a las diferentes subescalas de funcionarios con habilitación de carácter estatal sea la oposición, o en su caso el concurso oposición no infringe lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda apartado 4 del EBEP, porque en este caso tal silencio no hace más que confirmar la vigencia de la normativa general aplicable. Por ello no procede declarar la nulidad del precepto que solicita la actora.”

Aquesta sentència ha estat confirmada pel TS, mitjançant sentència de 18 de març de 2013 (RJ 2013/3330). En compliment de la mateixa, s'ha aprovat la RESOLUCIÓ GRI/1550/2013, de 8 de juliol, per la qual es dona publicitat a la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 1104/2011, de 19 d'octubre de 2011, de manera que s'anul·len i es deixen sense efecte els articles 7, 12.1., 14.1. i 24.5., i les disposicions transitòries primera i addicional cinquena del Decret 195/2008, de 7 d'octubre. Aquest últim regula determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya, publicada en el DOGC número 6419, de 17 de juliol de 2013.

És interessant el Fonament de Dret Quart de la STS pel que fa a l'aclariment competencial en relació a la potestat sancionadora:

#### “CUARTO

El examen de los motivos de casación sobre los que nos vamos a pronunciar conjuntamente, dado que los tres plantean la misma cuestión, si bien cada uno lo hace desde un distinto ángulo, corrobora que, en efecto, el artículo 24.5 no se compadece con las normas estatales que debía respetar.

Para llegar a esa conclusión hemos de tener presente, además de cuanto disponen los preceptos ya reproducidos, lo que establecen, de un lado, el apartado 6 de la disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público, invocado ahora expresamente por la Generalidad de Cataluña, y, de otro, el artículo 151 a) del , al que se remite el artículo 45 del , en el que se ha apoyado la sentencia de Barcelona para anular el artículo 24.5 del Decreto recurrido.

Pues bien, el primero dice:

"Disposición Adicional Segunda. Funcionarios con habilitación de carácter estatal.

6. El régimen disciplinario aplicable a los funcionarios con habilitación de carácter estatal se regulará por lo dispuesto por cada Comunidad Autónoma, correspondiendo al Ministerio de Administraciones Públicas la resolución de los expedientes disciplinarios en los que el funcionario se encuentre destinado en una Comunidad distinta a aquélla en la que se le incoó el expediente (s.n.).

Y el artículo 151 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986 prescribe:

Artículo 151

Son órganos competentes para la imposición de sanciones por faltas graves o muy graves al resolver el expediente disciplinario:

a) El Ministro de Administraciones Públicas, cuando se trate de imponer sanciones que supongan la destitución del cargo o la separación del servicio de funcionarios con habilitación de carácter nacional . También lo será para imponer la sanción de suspensión de funciones a los funcionarios con habilitación de carácter nacional cuando la falta se hubiera cometido en Corporación distinta de la que se encuentren actualmente prestando servicios (s.n).

Asimismo, hemos de recordar que el Estatuto Básico del Empleado Público -- disposición derogatoria única f)-- derogó expresamente el Capítulo III del Título VII del Real Decreto Legislativo 781/1986, pero mantuvo en vigor todos los demás. Y que el artículo 151 a ) se halla en el Capítulo II, por tanto no derogado, como tampoco lo está el artículo 141 al que también se refiere el artículo 45 del Real Decreto 1174/1987 y que reconoce a los funcionarios de carrera de las entidades locales el derecho al cargo y a los que tienen habilitación de carácter nacional también les reconoce el derecho a la inamovilidad en la residencia.

Llegados a este punto, es preciso llamar la atención sobre los exactos términos en que se pronuncia el apartado 6 de la citada disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público y compararlos con los del artículo 151 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986 . En particular, debemos destacar que el primero reserva al Ministerio de Administraciones Públicas la resolución de los expedientes disciplinarios seguidos contra funcionarios con habilitación de carácter estatal cuando éstos se hallen destinados en una Comunidad Autónoma distinta de aquélla en la que se le incoó el expediente. Y que el segundo sienta una reserva a favor de ese Ministerio para resolver, no cualquier expediente disciplinario que se siga contra esos funcionarios, sino únicamente los que supongan la destitución del cargo o la separación del servicio por haber cometido faltas muy graves o graves y para suspenderlos cuando la hayan cometido en corporación distinta de aquella en la que se hallen destinados, al margen de donde se haya incoado el expediente.

Así, pues, cabe sostener que, para la destitución y la separación del servicio de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, siempre es competente el

Ministerio, al igual que para suspenderlo en las circunstancias señaladas por el artículo 151 a) del Real Decreto 781/1096 y que, también, lo es para la imposición de cualquier otra sanción si el expediente se hubiere incoado en Comunidad diferente a la del destino actual del funcionario. Por el contrario, conforme al Estatuto Básico del Empleado Público, no le corresponderá al Ministerio la competencia para imponer cualesquiera otras sanciones a esos funcionarios en razón de expedientes incoados en Cataluña mientras permanezcan destinados en ella, ni tampoco para suspenderlos si la falta se cometió en la misma corporación en que están destinados.

Esta solución es coherente con el carácter estatal de los funcionarios concernidos, respecto de los que el mismo Estatuto Básico atribuye al Ministerio de Administraciones Públicas la acreditación de la habilitación estatal que hayan obtenido y su inscripción en el correspondiente registro (disposición adicional segunda, 4) aunque sean las Comunidades Autónomas las competentes para su selección y nombramiento.

En definitiva, tiene razón la sentencia impugnada, el artículo 24.5 del Decreto 195/2008 no respeta lo dispuesto por el artículo 45 del Real Decreto 1174/1987, es decir, cuanto prescribe el artículo 151 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, precepto éste último que el Estatuto Básico del Empleado Público no quiso derogar expresamente como sí hizo con otros del Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local y la prescripción de dicho artículo 151 a) no es incompatible con el apartado 6 de la disposición adicional segunda de dicho Estatuto Básico.”

En execució d'aquesta normativa, la Generalitat de Catalunya va convocar diferents processos selectius, un total de 423 places, tal com ja s'ha especificat. Precisament, aquestes convocatòries han generat una important controvèrsia amb el CSITAL i, finalment amb el COSITAL, pel que fa al coneixement de la llengua. Efectivament, per ordres GAP 150/2009, 151/2009 i 152/2009, es van convocar proves selectives per a l'accés a la subescala de secretaria, categoria d'entrada; a la subescala de secretaria-intervenció i a la subescala d'intervenció-tresoreria, categoria d'entrada. En totes elles es fixava com a prova obligatòria i eliminatòria el coneixement de la llengua catalana i castellana. Els col·legis professionals entenen que aquest és un requisit per tal de prendre possessió; però, no per a accedir a l'escala de FHE. Per aquest motiu, van interposar els oportuns recursos contenciosos administratius contra les convocatòries (recursos reproduïts contra les convocatòries de 2010 i 2012, que incorporen idèntica prova).

Cal remarcar que el Tribunal Suprem ha tingut una actuació canviant en la resolució dels recursos. En l'última sentència, dictada el 24 de juliol de 2013 (JUR\2013\269131), en relació a l'ordre GAP 152/2009 (intervenció-tresoreria, categoria entrada), el Tribunal Suprem entén que és perfectament vàlid exigir el coneixement del català per a l'accés a la subescala. És curiós que hi va haver una primera sentència que estimava el recurs (26 de setembre de 2012) i que, posteriorment, fou anul·lada (per auto de la mateixa Sala i Secció, de 25 de febrer de 2013) per manca de personació de la Generalitat per no haver-li donat l'oportunitat. Després que la Generalitat presentés les seves conclusions i defensa, el TS modifica substancialment la seva resolució. És important reproduir els fonaments de dret sisè a dotzè:

“SEXTO: Las ideas principales en que ha de ser enmarcado el actual debate casacional está representado por estas dos que continúan: la importancia que tiene la lengua propia en aquellas Comunidades Autónomas que la poseen, como es la de Cataluña; y la validez constitucional por ello de la exigencia del conocimiento de esa lengua propia para acceder a puestos en la función pública de dichas Comunidades Autónomas, cuando resulte muy conveniente o necesario para el debido desempeño de las funciones correspondiente a los mismos.

Sobre la primera idea debe señalarse que es un lugar común en la doctrina constitucional y en la práctica política reconocer la importancia que tiene la lengua como principal elemento de expresión de la identidad cultural de una comunidad social; y que el reconocimiento de esa importancia ha tenido su proyección en la jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, de la que es una significativa muestra la STS de 25 de septiembre de 2000 , que declaró que la dimensión constitucional de la lengua deriva de este triple significado que le corresponde: como instrumento de comunicación con efectos jurídicos relevantes, como factor de integración política y como patrimonio cultural.

Por lo que hace a la segunda idea, está presente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha rechazado la exigencia de la lengua propia autonómica, como contraria a los artículos 14 y 23.2 de la Constitución , cuando se aplique de manera desproporcionada y con resultados discriminatorios; pero ha considerado salvaguardado el principio de proporcionalidad en el establecimiento del conocimiento de la lengua cooficial como requisito exigible para determinados puestos cuando de la naturaleza de sus funciones se derive dicha exigencia y así haya sido establecido en las relaciones de puestos de trabajo.

En esta línea se manifestó la STC 46/1991, de 28 de febrero, y posteriormente las SSTC 253/2005, de 11 de octubre, y 270/2006, de 13 de septiembre.

Proyectada esta segunda idea sobre Cataluña debe subrayarse especialmente lo que su actual Estatuto de Autonomía del 2006 dispone sobre la lengua propia de Cataluña, especialmente en los artículos 6 y 33.

El artículo 6, en su apartado 1, dice que el catalán es la lengua propia de Cataluña y de uso normal de las Administraciones Públicas y, en el apartado 2, además de señalar que es la lengua oficial de Cataluña, proclama el derecho de todas las personas a utilizar las dos lenguas oficiales y, por lo que respecta a los ciudadanos de Cataluña, el derecho y el deber de conocerlas.

El artículo 33, que regula los derechos lingüísticos ante las Administraciones Públicas y las Instituciones Estatales, dispone en su apartado 4 que, para garantizar el derecho de opción lingüística, la Administración del Estado situada en Cataluña debe acreditar que el personal a su servicio tiene un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, que lo hace apto para ejercer las funciones propias de su puesto de trabajo.

Y a todo lo anterior debe añadirse que la constitucionalidad de estos preceptos fue declarada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio.

SÉPTIMO: Situado, pues, el debate casacional dentro de ese marco que configuran las ideas anteriores, las principales cuestiones que han de resolverse para decidir si son o no de acoger las infracciones denunciadas en los dos motivos de casación son las siguientes:

(I) Si la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado, autoriza a las Comunidades Autónomas a realizar convocatorias de pruebas selectivas, de acceso a la escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal, cuya superación comporte para el aspirante el directo nombramiento para una plaza reservada a esa escala funcional existente en la plantilla de cualquier ente local situado en el territorio de Cataluña; y no sólo para adquirir la cualificación genérica de funcionario perteneciente a dicha escala de carácter estatal.

(II) Y si la convocatoria litigiosa (esto es, la realizada por la Orden GAP/152/2009, de 19 de marzo, de la Consejería de Gobernación y Administraciones Públicas de Cataluña, de pruebas selectivas para el acceso a la subescala de intervención tesorería, categoría de entrada, de la escala de personal funcionario con habilitación de carácter estatal) efectivamente lo era para obtener directamente el nombramiento de funcionario de la correspondiente subescala en concretas plazas situadas dentro del territorio de Cataluña.

Es necesario poner énfasis en que esos dos que acaban de apuntarse constituyen los principales puntos polémicos del actual debate casacional, porque efectivamente de su solución depende el éxito o el fracaso de los reproches que en sus dos motivos hace el recurso de casación.

Así, de tratarse de una convocatoria cuyo resultado conduce al directo nombramiento del aspirante para puestos funcionariales en Cataluña, entrarían en juego esas ideas que antes se expusieron y, entre ellas, la que expresa la proporcionalidad y validez constitucional, desde el prisma del principio de igualdad, del establecimiento del conocimiento de la lengua catalana como requisito exigible para participar en la convocatoria.

Mientras que si la convocatoria únicamente conduce a obtener la cualificación genérica de funcionario de una escala de carácter estatal, ese mismo requisito habría de ser considerado desproporcionado y, por esta misma razón, injustificadamente discriminatorio.

OCTAVO: La respuesta que a la primera de esas dos cuestiones dio la sentencia inicialmente dictada en estas actuaciones y luego anulada fue que la superación de las pruebas de acceso no significaban el nombramiento para una plaza determinada, sino la obtención de la condición de funcionario con habilitación de carácter estatal que legitimaba para participar ulteriormente en los concursos de méritos que se convocasen para la provisión de los puestos reservados para estos funcionarios en las plantillas de las Entidades locales.

Y las razones que así lo determinaron fueron estas que siguen.



Se partió del esquema que a estos efectos se contenía en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado, consistente en la distinción establecida entre, de una parte, el acceso para las diferentes subescalas de funcionarios con carácter estatal y, de otra, la provisión de puestos; y se vino a considerar que dicha distinción autorizaba a entender que las pruebas de acceso tenían como único fin otorgar la condición funcional de carácter estatal y no el nombramiento para una plaza determinada, pues la vía para obtener este último era la participación en un ulterior concurso de provisión.

Contribuyó a seguir esa solución el carácter estatal que expresamente declara la anterior disposición legal para esta escala de funcionarios.

Lo cual sugería inicialmente estos posibles obstáculos a la configuración del conocimiento de la lengua catalana como requisito necesario para el acceso a esta escala funcional de carácter estatal: (I) que por encarnar este requisito un elemento principal del estatuto profesional de un colectivo de funcionarios del Estado, la reserva de ley constitucionalmente establecida (artículo 103 CE) había de ser atendida por una ley del Estado y no podía quedar en manos de una Comunidad Autónoma; y (II) que la exigencia del conocimiento de la lengua catalana, tratándose de una escala funcional estatal, podía resultar desproporcionada y por ello discriminatoria.

La ponderación de esos posibles obstáculos fue lo que condujo también a que la expresión "con el objetivo de cubrir las vacantes existentes", que el apartado 4 de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 7/2007 incluye en las convocatorias de selección cuya competencia atribuye a las Comunidades Autónomas, no fuese interpretada en su literalidad.

El sentido que le fue atribuido, para conjurar esos problemas, vino a ser este: que las vacantes existentes en Cataluña operaban para cuantificar el número de habilitaciones funcionariales genéricas que podían ser otorgadas en la convocatoria de acceso que se realizase en esa Comunidad Autónoma, pero no para efectuar nombramientos para plazas determinadas existentes en el territorio catalán.

NOVENO: Tras lo esgrimido por la GENERALIDAD DE CATALUÑA en su oposición a la actual casación, una nueva lectura y reflexión sobre la tan repetida Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado, permite encontrar argumentos que den apoyo a una interpretación de esta norma que conduzca a atribuirle el significado de que sí autoriza convocatorias de acceso a las distintas subescalas de funcionarios locales con habilitación de carácter estatal, que simultáneamente permitan el nombramiento para concretas plazas existentes en Cataluña.

Para ese resultado interpretativo han de tomarse en consideración las siguientes ideas o razones.

La primera es la antes apuntada de que la jurisprudencia constitucional no considera desproporcionado establecer como requisito, y no sólo como mérito, el

conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma cuando se trate de ocupar puestos funcionariales cuyo debido desempeño haga conveniente ese conocimiento.

A lo que debe añadirse que la idea de conciliación del genérico principio constitucional con el igualmente constitucional principio de autonomía de las nacionalidades y regiones de España (artículo 12 CE) comporta la aceptación de las singularidades que son inherentes a este segundo principio.

La segunda es que no parece discutible que esa conveniencia concorra en los puestos de funcionarios locales existentes en Cataluña.

Y la tercera es que, a consecuencia de lo que acaba de afirmarse, parece lógico que el legislador persiga que la inicial selección de los funcionarios locales en esa Comunidad Autónoma posibilite de manera directa un contingente de los mismos con conocimientos de lengua catalana que permita la inmediata provisión de las vacantes de ese territorio; y que, haciéndolo así, se eviten las disfunciones que comportaría trasladar ese requisito a un posterior concurso de provisión, porque esto acarrearía mantener durante un largo tiempo las vacantes existentes en Cataluña sin cubrir.

Siendo esa una opción legítima del legislador estatal, una nueva lectura de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, teniendo en cuenta la literalidad de su apartado 4 ("cubrir las vacantes existentes" ) y relacionándolo con lo establecido en su apartado 7 (que establece que los funcionarios de que se habla "se regirán por los sistemas de acceso (...) aplicables en su correspondiente Comunidad Autónoma, respetando lo establecido en esta Ley"), permite concluir que ha sido el propio legislador estatal el que ha autorizado que en las convocatorias de acceso a las subescalas ya pueda establecerse el requisito del conocimiento de la lengua propia de la Comunidad autónoma.

Así resulta de esa expresión literal de ese apartado 4 y de la expresa declaración de que, en lo referente sistema de acceso, habrá de estarse al régimen aplicable en la correspondiente Comunidad Autónoma.

DÉCIMO: A lo que antecede ha de añadirse lo siguiente. Sin perjuicio de la opinión que sobre esa regulación contenida en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007 pueda mantenerse, no hay razones para apreciar en lo anterior una desproporción con entidad bastante que justifique dudar de su constitucionalidad, porque la expresa atribución de competencias a las Comunidades Autónomas que establece, para las convocatorias de acceso a la función pública local con habilitación de carácter estatal, permite a cualquier interesado en dicho acceso realizarlo a través de las convocatorias que efectúen las Comunidades que no tienen lengua propia.

También merece destacarse que, en el esquema propio de la Ley 7/2007, de 12 de abril , del Estatuto Básico del Empleado, la participación en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo funcionariales está prevista para quienes ya son funcionarios (artículos 78 y siguientes); y para la adquisición de esta condición no

sólo basta la superación del proceso selectivo sino que, además, expresamente se exige, entre otras cosas, la toma de posesión en la correspondiente plaza [artículo 62.1.d)].

Lo cual, teniendo en cuenta esa finalidad de cubrir vacantes asignada en ella a la convocatoria de acceso, es otro argumento que permite descartar que la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007 haya querido posponer la adquisición de la condición funcional a la participación en un concurso de provisión de puestos posterior a las pruebas selectivas.

UNDÉCIMO: La lectura de la convocatoria directamente impugnada en la instancia también permite constatar que asiste razón a la Generalitat de Cataluña en lo que sostiene que lo fue para cubrir un número concreto de plazas vacantes.

Es lo que directamente se declara en la parte dispositiva de la Orden de convocatoria, y a ello ha de sumarse que la Base 12.2 de la convocatoria directamente establece que las personas que superen el proceso selectivo serán nombradas funcionarias.

DUODÉCIMO: Todo lo antes razonado conduce a no considerar justificadas las infracciones denunciadas en los motivos de casación y a la consiguiente desestimación del recurso, siendo de subrayar, a manera de resumen final, lo que se expone a continuación.

Que no son de compartir las infracciones referidas a la Ley 7/2007 porque, como ya se ha declarado, es su propia Disposición Adicional Segunda la que, permitiendo que la convocatoria de acceso lo sea para plazas determinadas, y estableciendo que se aplique el régimen de acceso aplicable en la Comunidad Autónoma que haya realizado la convocatoria, autoriza que sea aplicable el requisito que sobre el conocimiento de la lengua propia establezca la legislación autonómica.

Que no es de apreciar infracción de la Orden APU/2008, de 31 de enero, del Ministerio de Administraciones Públicas, porque la materia regulada en esta norma autonómica es la referida a títulos académicos mínimos y programas mínimos de conocimientos exigibles, pero es ajena a la diferente cuestión del requisito concerniente al conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma en aquellos territorios de España que la poseen.

Y que no hay base para la infracción también invocada de los artículos 14 y 23 CE porque, estando dirigida la convocatoria litigiosa a efectuar nombramientos directos para plazas de Cataluña, es de aplicar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que antes se mencionó.”

En idèntic sentit es pronuncia la STS de 16 de juliol de 2014 (RJ 2014\4078).

La Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, publicada en el DOGC número 5.708, de 6 de setembre de 2010, també es refereix als FHE al seu article 28, reforçant el caràcter estructural de les funcions públiques necessàries que tenen encomanades, així com a la seva reserva a FHE. En l'art. 28.2. es preveu:

“Les funcions públiques necessàries de secretaria, de control i fiscalització interna de la gestió econòmica, financera i pressupostària i de comptabilitat, tresoreria i recaptació són exercides per funcionaris amb habilitació de caràcter estatal.”

En sentit similar es pronuncia la llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. En el seu article es preveu de forma expressa les funcions de secretaria general, intervenció i tresoreria, es remet a la normativa estatal bàsica i, per tant, a la normativa de FHE. En el segon paràgraf s'especifica que el secretari general ha de ser també del Consell Metropolità i de la Junta de Govern, de la Comissió de comptes, de les comissions del Consell Metropolità i dels altres òrgans col·legiats que es puguin crear.

Més endavant analitzaré l'afectació de la LRSAL a la vigència del Decret 195/2008.

## **b) Galícia**

Galícia també va desenvolupar el règim jurídic dels FHE mitjançant Decret, pel Decret 49/2009, de 26 de febrer, sobre l'exercici de les competències de la comunitat autònoma de Galícia respecte els FHE, publicat en el *Diari Oficial de Galícia* número 52, de 16 de març de 2009.

El decret està format per 53 articles estructurats en 4 capítols:

- «Capítol I: Disposicions generals»
- «Capítol II: Llocs de treball reservats a FHE»
- «Capítol III: Provisió de llocs reservats a FHE»
- «Capítol IV: Selecció i promoció de FHE»

El Decret es innovador en la seva regulació de classificació de llocs reservats a FHE en àrees metropolitanes, mancomunitats, consorcis, entitats d'àmbit inferior al municipi, exempcions i agrupacions.

En relació a àrees metropolitanes, mancomunitats i consorcis, la classificació s'efectua depenent del pressupost:

- De classe primera: els de pressupost superior a 18.000.000 €
- De classe segona: els de pressupost superior a 6.000.000 €
- De classe tercera: els de pressupost inferior a 6.000.000 €

En relació a les entitats d'àmbit inferior al municipi, dependrà del Decret de creació a base dels següents criteris:

- Mitjançant la creació dels llocs de treball reservats necessaris, si el pressupost de l'entitat és igual o superior a 1.000.000 €.
- Per FHE que les exerceixin en el municipi al que pertanyi l'entitat local.
- Per funcionaris del municipi al que pertanyi l'entitat local, o funcionaris de la mateixa, amb capacitació i titulació suficient.
- Pels serveis provincials d'assistència municipal.

El règim d'exempcions poques novetats aporta, a part de preveure una preferència a favor del règim d'acumulació com a sistema d'exercici de les funcions reservades. En qualsevol cas, la resolució que declari l'exempció ha d'especificar el sistema d'exercici de les funcions públiques necessàries.

L'article 8 regula una excepció a l'exercici de la tresoreria per FHE en municipis amb secretaria classificada de primera classe, sempre que es tracti de municipis amb menys de 20.000 habitants o amb pressupost inferior a 18.030.362,13 €. El cert és que, en aquestes condicions, també serà excepcional que el municipi sigui de primera.

Els articles 11 a 16 regulen les agrupacions de municipis. Aquesta regulació va ser impugnada pel COSITAL, impugnació desestimada per STSJ de Galícia número 1400/2011, de 21 de desembre (JUR\2012\8363), a base de què són aspectes perfectament regulables per la normativa autonòmica. L'argumentació del la sentència està continguda als Fonaments de Dret SEGON i TERCER:

#### “SEGUNDO

Comparte esta Sala la postura mantenida por el Letrado de la Xunta de Galicia, en el sentido de que las cuestiones que viene a suscitar la parte actora en su escrito de demanda en relación con los concretos aspectos que impugna, pretendiendo su eliminación del Decreto 49/2009, de 26 de febrero , estriban, la primera de ellas en analizar cuál ha de ser el marco normativo en el que ha de desenvolverse la norma impugnada y, a partir de ahí, analizar si dicho marco ha sido respetado.

En tal sentido parte de la afirmación de que del contenido de las Disposiciones adicional segunda y transitoria séptima del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007 , se deriva que las normas que habían de ser tenidas en cuenta al efecto habían de ser el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba su reglamento, por lo que el Decreto impugnado, en cuanto se aparta de la redacción de tales preceptos, estaría contraviniendo tal marco normativo.

Así, se afirma que la Disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, en su apartado tercero dispone que "la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios básicos que se establezcan por ley"; añadiendo la transitoria tercera de aquella que "en tanto no se aprueben las normas de desarrollo de la Disposición adicional segunda de este Estatuto, sobre el Régimen Jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, continuarán en vigor las disposiciones que en la actualidad regulan la Escala de funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, que se entenderán referidas a la Escala de Funcionarios con habilitación de carácter estatal".

A partir de ahí, afirma que la normativa específica en la materia, que vendría dada por el art. 159.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril , en la redacción dada al mismo por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, no habría sido derogado, a pesar del tenor literal de la letra f) de la Disposición derogatoria única

del Estatuto Básico del Empleado Público, por mor de lo previsto en la Disposición final cuarta de dicha Ley 7/2007 y derivado de ello se mantendrían aplicables en la materia las disposiciones contenidas al efecto en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio , y en concreto, su artículo 3 y la Disposición adicional segunda del mismo.

Y derivado de ello, y del tenor de la Disposición adicional segunda del EBEP, entiende que los art. 165 a 170 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la Administración Local de Galicia , que regulaban las agrupaciones de municipios, solo se mantendrán en cuanto no se opongan a lo dispuesto en el EBEP.

### TERCERO

Esta Sala no puede compartir tal construcción argumentativa, pues a diferencia de lo que mantiene la parte actora, esa Sala entiende que, de acuerdo con lo previsto en el punto 3 de la Disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril , efectivamente la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios básicos que se establezcan por Ley - Ley que no ha de ser otra que la autonómica-, y siendo cierto que el art. 159.1 del Real Decreto Legislativo, enmarcado en el Capítulo III del Título VII del mismo, está expresamente derogado por el apartado f) de la Disposición final única de dicha Ley, no es admisible pueda entenderse aplicable temporalmente en tanto se aprueben las normas de desarrollo de la Disposición adicional segunda del EBEP -y con él el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio-, pues los aspectos a que se refiere dicho artículo (creación, supresión y clasificación de los puestos reservados a funcionario de la Administración Local con habilitación de carácter nacional -hoy estatal-) no suponen en todos sus aspectos criterios básicos, que son los reservados en la Disposición adicional segunda a ley estatal.

Y es que efectivamente las cuestiones que se denuncian como de supuesta infracción, son todas ellas cuestiones de detalle no incluíbles en los criterios básicos de las materias reservadas a concreción por ley estatal y que, en ningún caso además entran en contradicción con el tenor de los derogados art. 158 a 166 del Real Decreto Legislativo de 1986 antes citado, y sentado lo anterior es lo cierto que la inactividad de los poderes centrales en el ejercicio de sus competencias propias - el establecimiento de tales criterios básicos- no puede ser motivo para privar a las Comunidades Autónomas del ejercicio de las suyas, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que la Constitución, de modo explícito o implícito, condicione las actuaciones del poder autonómico a una previa actuación estatal.

Por lo demás, el hecho de que el Real Decreto 1732/1994, en su artículo tercero, reduzca las agrupaciones de puestos de funcionarios de habilitación estatal a las de Secretario no puede considerarse mantenga virtualidad ninguna, cuando el propio EBEP ha modificado en esta materia los tipos de funcionarios de habilitación nacional -hoy estatal- sustituyendo los anteriores de Secretaría e Intervención Tesorería, por los nuevos de Secretaría, Secretaría-Intervención e Intervención-Tesorería.”

L'article 14 regula les agrupacions forçoses de municipis, que s'haurà d'acordar (en imperatiu) per part del "Consello de la Xunta de Galicia" en aquells municipis en els que la

població o recursos ordinaris no superin els que fixi l'Estat, o els previstos per l'exempció (500 habitants o 120.212,42 €) per tal de sostenir un únic lloc de secretari. També s'haurà d'acordar per municipis de segona o tercera classe per tal de sostenir un lloc únic d'interventor. No s'entén gaire aquest caràcter forçós ni el disseny previst. És molt probable que, tenint en compte el procediment previst a l'article 15, no s'arribin a constituir agrupacions forçoses i, en qualsevol cas, els municipis afectats s'acullin al sistema voluntari.

Els articles 17 i 18 regulen el registre de FHE de Galícia amb les dades a incorporar-hi.

Pel que fa a la provisió de llocs de treball, la regulació pròpia a tenir en compte es troba a l'article 21, que és el que fixa la proporció dels mèrits generals, autonòmics i locals en els concursos ordinaris. Galícia ha optat per mantenir la normativa estatal, preveient un 65% (19,5 punts) pels barems generals, un 10% (3 punts) pels mèrits autonòmics, i un 25% (7,5 punts) pels mèrits locals específics.

Els mèrits autonòmics es regulen als articles 22 a 26 del mateix Decret (cal recordar que, a Catalunya, es remet a altres ordres i no es regulen en el propi Decret). L'article 27 regula els mèrits específics, fixa les regles bàsiques i preveu una fase d'informació pública si aquests mèrits no formen part de la descripció de llocs de treball. Amb aquesta regulació es dona seguretat a un dels aspectes que més polèmica ha provocat, per l'intent d'utilitzar els mèrits específics com a instruments per tal de condicionar l'adjudicació del lloc de treball a una persona en concret.

En relació als sistemes de provisió no definitius, es fa una regulació força detallada (molt més detallada que al Decret català) en els articles 39 i següents, fixant el següent ordre de preferència: nomenaments provisionals, comissions de servei, acumulacions, nomenaments accidentals i nomenaments interins.

Pels nomenaments provisionals, es preveu que hauran de recaure preferentment en FHE de la subescala i categoria del lloc. Si no és possible, en els de la mateixa subescala i diferent categoria i, si tampoc ho és, en els de diferent subescala (sempre que tinguin la titulació necessària). Si es presenten diferents sol·licituds, serà nomenat qui obtingui l'informe favorable de l'entitat local. En altre cas, el més antic o el de major puntuació en el mateix procés selectiu.

En el supòsit de nomenaments accidentals, que els poden efectuar les corporacions locals en supòsits d'impossibilitat de provisió per altres mitjans, l'art. 45.2. preveu que si el lloc de treball no està ocupat efectivament per FHE per un període superior a 6 mesos, la conselleria competent de règim local pot autoritzar el nomenament accidental d'un funcionari de l'entitat, preferentment que tingui la titulació exigida al lloc. Per tant, si és preferentment, també pot ser que es nomeni a qui no tingui la titulació, en el supòsit que l'entitat local no tingui cap funcionari en possessió de la mateixa.

Pel que fa a les proves d'accés, l'article 52 preveu (com no pot ser d'altra manera) que l'ingrés s'efectuï mitjançant proves per a l'accés als cursos selectius a l'Escola Gallega d'Administració Pública. L'ingrés a les subescales de secretaria i intervenció-tresoreria, categoria d'entrada, ho és en un 50% per oposició i un 50% per promoció interna (mitjançant concurs oposició) des de la subescala de secretaria-intervenció. En aquest punt

s'ha de recordar que a Catalunya no s'ha fet previsió de percentatges per torn lliure o per promoció interna, perquè es va interpretar que aquesta previsió s'havia de regular per llei.

Pel que fa a al promoció interna, l'art. 52.2. la limita als que tinguin dos anys d'antiguitat des de la publicació del seu nomenament al *Diari Oficial de Galícia*. Per tant, no hi podran participar FHE d'altres comunitats autònomes. L'accés a la subescala de secretaria-intervenció també és per oposició. Per tant, i a diferència de Catalunya, a Galícia s'assegura que l'accés en torn lliure a qualsevol de les subescales de FHE sigui per oposició.

L'accés a la categoria superior ho és per concurs-oposició. Per a participar-hi s'haurà de tenir almenys dos anys d'antiguitat en la categoria d'entrada, comptats a partir de la publicació del nomenament en el *Diari Oficial de Galícia*. Per tant, no s'hi podran presentar els FHE d'altres CCAA.

Aquest article també va ser impugnat pel COSITAL, impugnació desestimada per la STSJ de Galícia ja comentada. Del seu Fonament de Dret Tercer:

“Finalmente hay que señalar que tampoco existe la oposición que se pretende establecer entre al art. 52.4 - Pruebas selectivas - del Decreto impugnado y el art. 43 de la Ley de la Función Pública Gallega , pues este último en cuanto se limita a prever la posibilidad de que tras la superación de las pruebas selectivas, si la convocatoria así lo establece, haya de superarse un período de prácticas, y si así fuera, establece que dicho tiempo se contabiliza a todos los efectos, ello lo hace respecto del personal funcionario de la Xunta de Galicia sin que abarque al personal a que se refiere el Decreto impugnado, que es personal de carácter estatal y que por lo tanto no ha de verse afectado por la normativa general funcional de carácter autonómico. En definitiva estamos ante un supuesto en que la norma de carácter especial deroga la general, siendo por lo demás lo cierto que el tenor del punto cuarto del artículo 52 del Decreto que se impugna en nada contradice la normativa al respecto de dicho Cuerpo especial de funcionarios estatales de carácter local.”

La DA 7a efectua una previsió de retribució de mínims pels FHE que exerceixin les seves funcions a Galícia, segurament per a evitar actuacions incorrectes d'alguns municipis. En aquest sentit, es preveu un complement de destí 24 com a mínim pels llocs de la subescala de secretaria-intervenció, i un 26 de mínim per les subescales de secretaria i intervenció-tresoreria. A falta de relació de llocs de treball, el complement específic no podrà ser inferior a 8.000 € ni a la prevista per la resta de personal de la corporació.

Finalment, en relació a l'oferta pública d'ocupació de Galícia, l'any 2009 es va preveure inicialment el coneixement de la llengua gallega com a requisit obligatori i eliminatori. En aquest cas, el COSITAL va interposar un recurs administratiu, que va ser admès pel Govern de Galícia, de manera que se suprimeix com a requisit. Per aquest motiu, no s'ha produït la mateixa conflictivitat que a Catalunya.

Galícia també ha aprovat la Llei 4/2012, de 12 d'abril, de l'Àrea Metropolitana de Vigo, amb algunes referències als FHE, als que destina íntegrament l'article 37. Aquest concreta que són funcions públiques necessàries a l'Àrea Metropolitana de Vigo, reservades a FHE, les de secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu; així com



les de control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària i de la comptabilitat, tresoreria i recaptació.

En els últims anys, Galícia només ha convocat procés selectiu per 11 places de FHN, totes elles l'any 2010, 4 per subescala secretaria, categoria superior; i 7 per subescala d'intervenció-tresoreria, categoria superior:

Any OPC	Secretaria-intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2010			4		7	11

(elaboració pròpia)

### c) València

València segurament ha estat la comunitat autònoma amb una regulació més exhaustiva, prevista a les següents normes:

- Llei 8/2010, de 23 de juny, de Règim Local de la Comunitat Valenciana.
- Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana.
- Decret 32/2013, de 8 de febrer, del Consell, pel qual es regula el règim jurídic del personal FHE en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana.

El capítol III del Títol IX de la Llei 8/2010, de Règim Local de la Comunitat Valenciana, està íntegrament destinat als FHE.

Les competències de la Generalitat Valenciana en relació als FHE, d'acord amb l'art. 164 de la Llei, són:

- Creació, supressió i classificació dels llocs de treball reservats a FHE.
- Constitució i dissolució de les agrupacions.
- Exempció de l'obligació de manteniment del lloc de secretaria quan, d'acord amb l'art. 166, els drets liquidats per operacions corrents de cadascun dels dos últims exercicis, excloses les subvencions finalistes del capítol IV, no superin els 250.000 €.
- Autorització que la tresoreria l'exerceixi un funcionari qualificat de la pròpia corporació.
- Convocatòria de l'oferta d'ocupació pública.
- En relació a la provisió de llocs de treball; a les bases comunes del concurs ordinari; al percentatge de puntuació dels mèrits i determinació dels autonòmics; a la publicació coordinada de les convocatòries i, si és el cas, impugnació; als nomenaments provisionals, acumulacions, interins i accidentals i autoritzar permutes.
- Incoació i resolució dels expedients disciplinaris.

Els articles 166 a 169 efectuen la següent classificació de llocs de treball:

- Secretaries de classe primera: les de les diputacions provincials, ajuntaments de València, Castelló i Alacant i municipis amb més de 20.000 habitants. Estan reservats a la subescala de secretaria, categoria superior.
- Secretaries de classe segona: ajuntaments de municipis amb població entre 5.001 i 20.000 habitants, o els de població inferior amb un pressupost superior a 3.000.000 €. Reservats a la subescala de secretaria, categoria d'entrada.
- Secretaries de classe tercera: les d'ajuntaments de municipis de menys de 5.001 habitants o de pressupost inferior a 3.000.000 €. Reservats a la subescala de secretaria-intervenció.
- Intervenció de primera classe: en corporacions de secretaria de primera classe. Reservats a subescala d'intervenció-tresoreria, categoria superior.
- Intervencions de segona classe: corporacions amb secretaries de segona classe, així com les intervencions en règim d'agrupació d'entitats locals, les secretaries de les quals estiguin incloses en segona o tercera. Reservades a la subescala d'intervenció-tresoreria, categoria d'entrada.
- Tresoreria: en corporacions locals de secretaria de primera classe, o en els de segona classe, si s'han agrupat pel manteniment en comú d'un lloc únic d'intervenció. En la resta de corporacions amb secretaria de classe segona, serà la relació de llocs de treball la que determinarà si està reservada a FHE o la pot exercir qualsevol dels seus funcionaris dels subgrups A1, A2 o B.

Tot i això, amb municipis de menys de 50.000 habitants i pressupost inferior a 18.000.000 € (amb municipis amb secretaria de classe primera), excepcionalment es pot autoritzar que la tresoreria s'exerceixi per funcionari de la corporació qualificat.

Amb les corporacions amb secretaria de classe tercera, es podrà atribuir a un funcionari o membre de la corporació.

D'acord amb l'art. 171, l'accés a la subescala de secretaria-intervenció es fa mitjançant oposició. A les subescales de secretaria i d'intervenció-tresoreria, a través de la categoria d'entrada i per oposició o concurs oposició. A la categoria superior, s'hi accedeix per promoció interna, un 50% mitjançant proves d'aptitud i, la resta, per concurs de mèrits.

El coneixement del Valencià per prendre possessió és un requisit optatiu per part de cada corporació local. Així ho preveu l'art. 176 que, segons el qual, aquelles corporacions que en les seves relacions de llocs de treball contemplin el coneixement del valencià fins a nivell mig com a requisit, participaran tant en el concurs ordinari com en l'unitari amb aquest nivell.

Finalment, l'art. 177 regula el règim disciplinari. Aquest era una de les qüestions més fortament negociades pel col·lectiu de secretaris, interventors i tresorers, ja que hi havia alguna temptativa que s'atribuís als alcaldes o presidents la competència per a la destitució del lloc de treball. És un exemple la resolució adoptada per l'Assemblea anual COSITAL,

en la seva sessió de 21 de novembre de 2009:

“La mayor atribución de competencias a las Comunidades Autónomas sobre el régimen jurídico de los Secretarios/as, Interventores/as y Tesoreros/as de Administración Local, como consecuencia de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, permite la asunción por las mismas de las relativas al régimen disciplinario. Ello posibilitaría que la competencia sancionadora se pudiera atribuir al órgano autonómico correspondiente, lo que podría constituir una mayor garantía de objetividad e imparcialidad para el ejercicio por estos profesionales de las funciones a ellos reservadas, y mayor garantía también de la autonomía, demandada por los medios de comunicación, expertos, opinión pública y ciudadanos en general, sobre el ejercicio profesional de estas funciones.

Sin embargo, se han aprobado o están en proyecto regulaciones en esta materia, que residencian en las Entidades Locales competencias sancionadoras sobre estos funcionarios con habilitación de carácter estatal, que pueden, sin duda, comprometer la autonomía, la imparcialidad y la objetividad en el ejercicio de las funciones reservadas a este colectivo, condiciones que deben garantizarse de forma adecuada y efectiva por los poderes públicos.

Con independencia del hecho de que en general las Entidades Locales han ejercido las competencias disciplinarias sobre los funcionarios con habilitación de carácter estatal con la debida seriedad y responsabilidad, no es menos cierto que, excepcionalmente, esta regulación normativa ha podido ser causa de acontecimientos que ponen en cuestión la efectividad de los controles internos de la Administración.

En consecuencia, la Asamblea del Consejo General de Secretarios/as, Interventores/as y Tesoreros/as de Administración local Acuerda:

Instar a las Comunidades Autónomas a que en la normativa autonómica de desarrollo del Estatuto Básico sobre el régimen jurídico de los Secretarios/as, Interventores/as y Tesoreros/as de Administración local, en materia de régimen disciplinario, la competencia sancionadora se atribuya al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma cuando se trate de faltas muy graves, y al Consejero correspondiente cuando sean graves, por constituir una mayor garantía de los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad que exige el ejercicio de las funciones asignadas por la ley a estos funcionarios”.<sup>213</sup>

Cal remarcar que la normativa valenciana ha estat plenament respectuosa a aquesta resolució.

Tot i fer una referència a la normativa general, tan autonòmica com estatal, fixa les especialitats pròpies que afecten els òrgans competents per tal d'exercir les potestats disciplinàries:

- El president de la corporació, o membre en qui delegui (junta de govern local en

---

<sup>213</sup> Extret de la Memòria COSITAL 2009, a la seva pàgina web, [www.cosital.es](http://www.cosital.es).

- municipis de gran població), per a la incoació dels expedients per faltes lleus.
- La Direcció General competent en matèria d'administració local pot incoar expedients disciplinaris quan es tracti de faltes comeses en altres corporacions locals de la Comunitat Valenciana, o quan siguin constitutius d'infracció greu o molt greu.
  - L'instructor, nomenat per l'òrgan competent per incoar, ha de ser funcionari d'un cos o escala d'igual o superior grup al de l'inculpat.
  - Són òrgans competents per imposar sancions:
    - o El ple de la Corporació per faltes lleus.
    - o El conseller competent en matèria d'administració local en els expedients incoats pel Director General.
    - o El Consell quan la proposta de sanció sigui la separació del servei.
    - o El ministeri competent en matèria d'administració pública quan l'expedient s'hagi incoat en una altra comunitat autònoma.

La Llei 10/2010, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, només es refereix als FHE en la seva DA 7a, que es remet a l'EBEP, normativa de desenvolupament, i a la normativa en matèria d'administració local per la Generalitat, i la mateixa llei 10/2010.

Finalment, el Decret 32/2013, de 8 de febrer, del Consell, pel qual es regula el règim jurídic del personal FHE en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana, tanca la regulació normativa dels FHE a València i consta de 60 articles estructurats en 5 Títols:

- I: Disposicions Generals
- II: Llocs reservats a personal FHE
- III: Selecció i promoció del personal FHE
- IV: Provisió de llocs reservats a FHE
- V: Altres regles sobre règim jurídic

Tenint en compte que la llei regula la classificació dels llocs a les corporacions locals, el Decret fa el propi referint-se a mancomunitats i consorcis. L'afirmació de l'article 3 és categòrica: en totes les mancomunitats i consorcis locals hi ha d'haver com a mínim un lloc de treball reservat a FHE, excepte en els supòsits expressament declarats exempts (en aquest cas, es reproduïx el previst a la llei).

La creació i classificació en els consorcis i mancomunitats correspondrà al conseller competent.

En l'art. 19 es regula el procés de selecció. És important la previsió d'aquest article per a l'accés per oposició, tant a la subescala de Secretaria-Intervenció, com a la categoria d'entrada de les subescala de Secretaria i Intervenció-Tresoreria, en relació a la qual es preveuen tres exercicis com a mínim, dos de teòrics i un de pràctic. Una de les proves és forçosament oral. Aquesta previsió coincideix amb una de les reivindicacions del col·lectiu per tal de garantir la qualitat dels aspirants seleccionats.

El sistema d'accés a les subescala de Secretaria i d'Intervenció-Tresoreria, categoria d'entrada, es preveu un 50% mitjançant oposició que dona accés al curs selectiu, i un 50% per promoció interna, mitjançant concurs oposició, seguit del concurs selectiu.

L'accés a la categoria superior de les subescales de Secretaria i d'Intervenció-Tresoreria és per promoció interna des de les respectives subescales, categoria d'entrada, requerint-se una antiguitat mínima de dos anys de servei a cada categoria (no s'exigeix que l'antiguitat sigui en exercici a València). El 50% de les places ho serà per concurs de mèrits, en relació als quals, el 60% de la puntuació seran generals i el 40%, autonòmics. La resta, per oposició, que com a mínim haurà de tenir una prova de caràcter pràctic.

Finalment, tant pel sistema d'oposició com pel de concurs-oposició (Secretaria-Intervenció i categoria d'entrada de subescales de Secretaria i Intervenció-Tresoreria), en el curs selectiu s'ha d'incloure un període de pràctiques en entitats locals tutelat per FHE de la mateixa entitat.

En relació a la provisió de llocs de treball, l'art. 37, en un primer redactat, fixava la distribució percentual dels barems, sobre un total de 30 punts, d'acord amb la següent distribució:

- Mèrits generals: 15 punts (50%)
- Mèrits autonòmics: 7,5 punts (25%)
- Mèrits específics: 7,5 punts (25%)

Posteriorment es va modificar Decret 76/2015, 22 de maig, de modificació del Decret 32/2013, per tal d'adequar-lo a la LRSAL. Es preveu la següent puntuació:

- Mèrits generals: 24 punts (80%)
- Mèrits autonòmics: 4,5 punts (15%)
- Mèrits específics: 1,5 punts (5%)

Els mèrits específics estan regulats a l'art. 39, limitant també la seva lliure disposició per part de les entitats locals, i garantint el seu caràcter objectiu i directament relacionat al lloc de treball.

Els mèrits de determinació autonòmica també estan detalladament regulats als articles 40 a 46, sense remetre a cap altra norma posterior, fet que facilita la seva aplicació.

Pel que fa a la resta de formes de provisió (nomenaments provisionals, comissions de serveis, acumulacions, nomenaments accidentals, interins, comissions circumstancials i permutes), regulats als articles 50 a 56, no hi ha massa variacions del règim anterior. Pel que fa a les comissions de serveis, es limiten a personal de la mateixa subescala i categoria.

En els últims anys, València només ha convocat procés selectiu per 30 places de FHN, totes elles l'any 2013: 12 per subescala secretaria, categoria superior i 18 per subescala d'Intervenció-Tresoreria, categoria superior:

Any OPC	Secretaria- intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2013			12		18	30

(elaboració pròpia)

#### **d. Castella-la Manxa**

A la comunitat autònoma de Castella-la Manxa es regula el règim disciplinari dels FHE a la Llei 4/2011 d'ocupació pública de Castella-la Manxa. El règim disciplinari previst és pràcticament idèntic al de València. La DA 17a està íntegrament destinada als FHE, que fa referència bàsicament a l'accés i règim disciplinari.

Pel que fa a l'accés, es garanteix que a la subescala de Secretaria-Intervenció sempre serà per oposició; que l'accés a les subescals de Secretaria i Intervenció-Tresoreria serà per la categoria d'entrada i que l'accés a la categoria superior serà:

- Un 50% mitjançant proves d'aptitud
- Un 50% per concurs de mèrits

Pel que respecta al règim disciplinari, és pràcticament idèntic al descrit per València:

- El president de la corporació, o membre en qui delegui (junta de govern local en municipis de gran població), és competent per a la incoació dels expedients per faltes lleus.
- La Direcció general competent en matèria d'administració local és l'òrgan competent quan es tracti de faltes comeses en altres corporacions locals de la Comunitat de Castella-la Manxa, o quan siguin constitutius d'infracció greu o molt greu.
- L'instructor, nomenat per l'òrgan competent per incoar, ha de ser funcionari d'un cos o escala d'igual o superior grup al de l'inculpat.
- Són òrgans competents per imposar sancions:
  - o El ple de la Corporació per faltes lleus
  - o El Conseller competent en matèria d'administració local en els expedients incoats pel Director General
  - o El Consell de Govern quan la proposta de sanció sigui la separació del servei
  - o El ministeri competent en matèria de Funció Pública quan l'expedient s'hagi incoat en una altra comunitat autònoma.

En cap cas s'aplicarà a personal FHE la sanció de trasllat forçós sense canvi de localitat de residència.

En els últims anys, la Comunitat de Castella-la Manxa només ha convocat procés selectiu per 24 places de FHN, totes elles l'any 2008, de la subescala de Secretaria-Intervenció:

Any OPC	Secretaria- Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2008	24					24

(elaboració pròpia)

### e) Illes Balears

Les illes Balears han utilitzat la mala tècnica d'afegir disposicions finals a d'altres lleis sense relació amb els FHE per tal de modificar part del seu règim. Així ho ha fet a través de la Disposició Final 3a de la Llei 4/2013, de policies locals, que ha aprofitat per a modificar la regulació del règim de les comissions de serveis, afegint un article 201 bis a la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears. Es fixa el següent ordre de preferència:

- A favor de personal FHE de la mateixa subescala i categoria
- A favor de personal FHE de la mateixa subescala i diferent categoria
- A favor de personal FHE de diferent subescala

Les comissions són per un any i es poden prorrogar fins un màxim de 5 anys (cal tenir present que la majoria de normes ho limiten a 2 anys).

En els últims anys, la Comunitat de les illes Balears només ha convocat procés selectiu per 20 places de FHN:

Any OPC	Secretaria- Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2008	4			6		10
2010		6				6
2012			2		2	4

(elaboració pròpia)

### f) Extremadura

Per Decret 53/2010, de 5 de març, es regula el procediment per a la constitució, modificació i dissolució d'agrupacions d'entitats locals pel sosteniment en comú de llocs de secretaria i intervenció. El Decret regula no només l'agrupació de municipis i altres entitats locals (com a novetat) per al sosteniment en comú del lloc de treball de Secretaria-Intervenció, Secretaria i d'Intervenció, sinó que també dels serveis administratius auxiliars a aquests. Aquestes agrupacions no tenen personalitat jurídica i es gestionen per una Junta Administrativa amb representació de totes les entitats locals agrupades, que es regirà pels propis estatuts que hauran de regular, com a mínim:

- Entitats locals que l'integren
- Lloc o llocs de treball que s'agrupen
- Seu de l'agrupació
- Òrgan de gestió (Junta Administrativa) i les seves normes de funcionament
- Forma de designació dels representants dels municipis o entitats a la Junta Administrativa
- Distribució de les retribucions i cotitzacions socials
- Règim d'assistència a les oficines de les entitats locals del secretari-interventor o

interventor i del personal amb funcions d'auxili i coordinació de la celebració de plens

- Procediment de modificació d'estatuts
- Vigència i causes de dissolució

El procediment normalment s'inicia de forma voluntària per part de les entitats locals interessades. Però, l'article 15 també preveu un procediment d'ofici per la Junta d'Extremadura.

També es fa referència al règim jurídic dels FHE a la Llei 17/2010, de 12 de desembre, de Mancomunitats i Entitats Locals Menors d' Extremadura.

Així, en l'art. 42 es preveu com a funcions públiques necessàries les de secretaria, el control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació. Tot i això, si el seu volum de serveis o recursos no és suficient per a mantenir aquests llocs de treball, es poden eximir per part de la comunitat autònoma. També es poden agrupar amb d'altres ens locals pel seu manteniment.

Una previsió similar es fa a l'art. 106 per a les entitats locals menors, tot i que en una posterior modificació efectuada per Llei 5/2015, es preveu que, en supòsits excepcionals, les funcions reservades a FHE no es puguin cobrir (cobertura ordinària, agrupació, titular de la plaça de l'ajuntament), de manera que l'entitat local menor pot proposar a la Conselleria competent que nomeni pel desenvolupament de les esmentades funcions a qualsevol funcionari amb capacitat suficient.

En els últims anys, la Comunitat d'Extremadura només ha convocat procés selectiu per 26 places de FHN, totes elles el 2009:

Any OPC	Secretaria- Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2009	20	6				26

(elaboració pròpia)

### **g) Andalusia**

A Andalusia s'ha aprovat el Decret 44/2013, de 2 d'abril, pel qual es determinen els òrgans competents per a la incoació i resolució dels procediments disciplinaris tramitats als FHE, destinats a entitats locals de la comunitat autònoma d'Andalusia. La seva regulació és molt similar a la de València i Castella-la Manxa.

Són competents per a incoar procediments disciplinaris:

- El president de l'entitat local (o qui actui per delegació), per faltes lleus.
- La Direcció general competent en matèria d'administració local quan es tracti d'accions o omissions comeses en una entitat local diferent (però d'Andalusia), i



per faltes greus i molt greus.

Són competents per a resoldre el procediment:

- El ple per les faltes lleus.
- El titular de la Conselleria amb competències en matèria d'administració local en la resta de supòsits, excepte que la proposta sigui de separació de serveis.
- El Consell de Govern de la Junta d'Andalusia quan la proposta de sanció sigui la separació del servei.

Per Decret 350/2010, de 27 de juliol, s'han regulat els mèrits corresponents al coneixement de les especialitats de l'organització territorial i de la normativa de la comunitat autònoma d'Andalusia, d'aplicació en els concursos de FHE. Aquest Decret no conté novetats importants més enllà de la pròpia regulació que en fa. Concretament, els mèrits autonòmics suposen un 10% del total.

En els últims anys, Andalusia ha estat més activa en la convocatòria de processos selectius, sense arribar, però, als nivells de Catalunya:

Any OPC	Secretaria- Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2008	55					55
2009				40		40
2010					20	20
2011		30			15	45
2014	39					39
2015			23		16	39

(elaboració pròpia)

## **h) Castella i Lleó**

A Castella i Lleó es va aprovar el Decret 33/2013, de 18 de juliol, pel qual es fixen els termes pel desenvolupament de les funcions públiques necessàries, reservades a FHE, a les entitats locals menors de Castella i Lleó. D'acord amb l'art. 3, les funcions públiques necessàries reservades a FHE es desenvoluparan pel següent ordre:

- Per FHE que les tinguin atribuïdes en el municipi o municipis agrupats als que pertanyin les entitats locals menors i en totes elles. La retribució es preveu a l'art. 4.2. mitjançant un complement de productivitat. Quan en el municipi (o municipis agrupats) hi hagi més de 3 entitats locals menors, o els pressupostos sumats (municipi/municipis agrupats i entitats locals menors) superin els 500.000 €, el FHE podrà sol·licitar l'assistència tècnica i jurídica a aquestes entitats per part de la Diputació Provincial o el Consell Comarcal del Bierzo.
- Per conveni interadministratiu entre les entitats locals implicades: Diputació Provincial o Consell Comarcal del Bierzo i cada ajuntament (o ajuntaments agrupats) i les juntes veïnals afectades. En aquest supòsit, amb audiència prèvia al

- FHE que ocupi el lloc de treball.
- Distribució de funcions entre els òrgans amb competències en aquesta matèria:
  - o A qui ocupi el lloc de treball de FHE en totes les localitats menors que hi pertanyin, les de secretaria i control i fiscalització de la gestió econòmica-financera i pressupostària.
  - o Al servei d'assistència a municipis de les Diputacions Provincials i del Consell Comarcal del Bierzo les funcions de comptabilitat i recaptació, assessorament legal preceptiu en gestió de patrimoni, i les obligacions d'informació derivades de la LO 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

No obstant això, aquest Decret es pot entendre tàcitament derogat per la Llei 7/2013, de 27 de setembre, d'ordenació, serveis i govern del territori de la Comunitat de Castella i Lleó. El seu article 54 regula l'ocupació dels llocs de FHE de les mancomunitats d'interès general i dels llocs únics sostinguts per diferents municipis, que s'ha d'efectuar d'acord amb els procediments fixats. No es podrà eximir les mancomunitats d'interès general rurals de l'obligació de mantenir els corresponents llocs de funcionaris amb habilitació de caràcter estatal. També preveu que tots els municipis de menys de 1.000 habitants o amb un pressupost anual inferior a 1.000.000 € que s'incorporin a una mancomunitat d'interès general, han de sostenir en comú un lloc únic de FHE amb altres municipis confrontants que en conjunt superin els límits esmentats (1.000 habitants i 1.000.000 €).

En els últims anys, Castella i Lleó no ha estat gaire activa en la convocatòria de processos selectius:

Any OPC	Secretaria- Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2008	40					40
2009	28					28
2011	10					10

(elaboració pròpia)

## i) Múrcia

A Múrcia també s'ha desenvolupat el règim jurídic dels FHE mitjançant el Decret 58/2012, de 27 d'abril. Està format per 51 articles estructurats en 5 capítols.

Pel que fa a la classificació de llocs de treball, reproduïx bàsicament la normativa que ja conté el RPFHN. No obstant això, per les entitats locals d'àmbit inferior al municipi, preveu les següents opcions i ordre:

- Creació de llocs de treball reservats a FHE, i en tot cas si el pressupost de l'entitat és igual o superior a 1.000.000 €
- Personal FHE del municipi al que pertanyin.
- Personal funcionari del municipi al que pertanyin o personal propi, amb capacitació i titulació suficient.

- Pels serveis autonòmics d'assistència municipal.

El registre de personal FHE de Múrcia està minuciosament regulat als articles 11 a 14, tant pel que fa a l'òrgan competent com al contingut i accés.

Poques novetats aporta la selecció de personal. Múrcia opta per l'accés a la categoria d'entrada un 50% per oposició i un 50% per promoció interna per concurs-oposició. Per a participar-hi, s'haurà de tenir una antiguitat mínima de 2 anys des del nomenament al *Butlletí Oficial de la Regió de Múrcia*. Per tant, només hi podran participar FHE nomenats a Múrcia. Pel que fa a l'oposició, es preveu de forma expressa que una de les proves serà oral.

L'ingrés a la subescala de Secretaria-Intervenció també és per oposició i una de les proves serà oral.

L'accés a la categoria superior és per concurs-oposició. També es requereixen 2 anys d'antiguitat des de la publicació del nomenament al *Butlletí Oficial de la Regió de Múrcia*.

No queda clar si l'antiguitat és a partir del nomenament com a Secretari-interventor (per a la categoria d'entrada) o com a secretari o interventor-tresorer (per a la superior), o a partir del nomenament per a ocupar un lloc de treball a Múrcia a la corresponent subescala i categoria.

En relació a la provisió de llocs de treball, cal destacar l'art. 23, que és el que fixa la proporció de mèrits. L'opció de Múrcia és d'un 50% pels mèrits generals (15 punts), un 25% pels autonòmics (7,5 punts) i un 25% pels locals (7,5 punts).

Els mèrits autonòmics estan detalladament regulats als articles 24 a 28. L'art. 29 té una concreta regulació de mèrits específics que impedeix un ús fraudulent d'aquests per part de les entitats locals.

Els articles 43 i següents regulen les formes no definitives de provisió de llocs de treball, sense excessives modificacions al règim en vigor. En relació a nomenaments provisionals, preferentment han de ser en personal FHE de la mateixa subescala i categoria. Si no és possible, de la mateixa subescala, i si tampoc ho és, d'una altra subescala sempre que tingui la titulació requerida.

L'art. 48, que regula els nomenaments interins, sí que presenta una interessant novetat, ja que preveu la possibilitat que, per part de la Direcció General competent en matèria de Funció Pública, es pugui constituir una llista d'espera d'aspirants per a aquest tipus de nomenaments, mitjançant candidats que hagin participat en processos selectius que hagin superat almenys el segon dels exercicis. També es poden convocar processos selectius específics per a formar aquestes llistes d'espera. Si es té present que fins aquest moment la comunitat autònoma de Múrcia només va convocar processos selectius per cobrir 6 places d'intervenció-tresoreria d'entrada l'any 2013, aquest esdevenia un sistema perillós per tal de perpetuar funcionaris interins que accedeixin als llocs de treball reservats a FHE per procediments molt menys rigorosos, en perjudici, precisament, de la qualitat en l'exercici d'aquestes funcions.

Els articles 49 a 51 regulen el règim disciplinari de forma similar a València, Castella-la Manxa o Andalusia (amb importants diferències pel que fa a incoació i instrucció).

Són competents per a incoar expedient disciplinari:

- El president o membre de la corporació en qui delegui
- La Direcció General competent en matèria de règim local quan les faltes s'hagin comès en una altra corporació local.

Per tant, tant siguin faltes lleus com greus o molt greus, la competència per a incoar sempre és del president (o membre delegat) i, per tant, és també qui nomena instructor. Aquest haurà de ser personal FHE, o en el seu defecte, funcionari de la mateixa corporació local del mateix grup.

Són competents per a resoldre l'expedient disciplinari:

- El Consell de Govern de la comunitat autònoma de la Regió de Múrcia si es tracta de separació del servei.
- Conseller competent en matèria de règim local, la resta de sancions per faltes greus i molt greus, previ informe no vinculant del ple de la corporació.
- L'òrgan municipal competent per les lleus. S'entén que aquest serà l'alcalde o membre en el que delegui.

El Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de Múrcia va presentar un recurs contenciós administratiu contra aquest Decret, bàsicament pel que fa a l'accés a cursos selectius, puntuació de mèrits autonòmics i específics i procediment disciplinari. El recurs es desestima per sentència del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia de 18 de febrer de 2016 (RJCA 2016\377), tot i reconèixer que la major part de les disposicions impugnades han quedat sense contingut a partir de l'entrada en vigor de la LRSAL.

En els últims anys, Múrcia només ha convocat un procés:

Any OPC	Secretaria- Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció -Tresoreria entrada	Intervenció -Tresoreria superior	TOTAL
2013				6		6

(elaboració pròpia)

#### **j) Resta de comunitats autònomes**

En la resta de comunitats autònomes no s'ha produït cap desenvolupament normatiu del règim jurídic dels FHE.

L'única activitat ha estat en relació a les ofertes públiques d'ocupació, amb el següent resultat:

### 1. País Basc:

Any OPC	Secretaria-Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2008	10	8		8		26
2012	10	8		8		26

(elaboració pròpia)

### 2. Aragó:

Any OPC	Secretaria-Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2008	15					15
2012	30			5		35
2013	29			6		35

(elaboració pròpia)

### 3. Cantàbria

Any OPC	Secretaria-Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2011	4			2		6

(elaboració pròpia)

## 6. LA LLEI 27/2013, DE 27 DE DESEMBRE, DE RACIONALITZACIÓ I SOSTENIBILITAT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

Passats sis anys des de la nova regulació dels FHE, l'Estat va tornar a plantejar una nova modificació substancial. La descentralització del règim jurídic d'aquests funcionaris es considera que va ser un encert per tal d'intentar encaixar l'exercici de les funcions públiques necessàries amb la forta descentralització que va comportar la revisió de tots els estatuts d'autonomia (amb importants competències en matèria de règim local atribuïdes a les CCAA)<sup>214</sup>. És cert que aquesta descentralització va provocar algunes disfuncions, tals com el diferent percentatge dels mèrits (generals, autonòmics i específics) en els concursos ordinaris; la manca d'homogeneïtzació dels processos selectius, que podia permetre que en algunes comunitats autònomes fos més fàcil l'accés, o la manca de convocatòria de processos selectius (ja he reflectit els processos convocats que acrediten que hi ha CCAA responsables en aquest sentit i moltes d'altres que no). Per a corregir aquestes disfuncions, hagués estat tan fàcil com modificar la normativa que regula aquests aspectes i passar a l'Estat uns mínims competencials que asseguressin unes condicions mínimes bàsiques a complir per totes les CCAA. Malgrat tot, l'opció de l'Estat ha sigut la d'una proposta de forta centralització de contingut i ideològica (amb el vistiplau del COSITAL,<sup>215</sup> tot i que l'organització del col·lectiu a d'altres CCAA no hi coincideixi, com és el cas de Catalunya, en el que el CSITAL manté una altra opinió). Una prova d'aquest fet és que els FHE recuperen l'adjectiu "nacional" per substituir "l'estatal" com un menyspreu al sentiment nacional de parts del territori estatal.

---

<sup>214</sup> Per exemple, l'art 160 EAC:

Article 160. règim local

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou:
  1. Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials.
  2. La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.
  3. El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.
  4. La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.
  5. El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.
2. Correspon a la Generalitat la competència compartida en tot allò que no estableix l'apartat 1.
3. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment.

En idèntic sentit (literal) es pronuncia l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia. L'art. 49.8. de l'Estatut d'Autonomia de València preveu competència exclusiva en règim local, sense perjudici del que disposa l'art. 149.1.18. CE.

<sup>215</sup> Així ho manifesta el president del COSITAL al llibre editat en motiu del bicentenari de la professió *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, 200 años al servicio de la ciudadanía*, p. 363 a 368.

## 6.1. La motivació i objectius de la LRSAL

L'any 2011 es va tramitar i aprovar una reforma constitucional, la de l'article 135, que ha provocat una important transformació en els principis que inspiren l'actuació de l'administració, donant una importància cabal al concepte d'estabilitat pressupostària.

D'acord amb el nou article 135:

### Artículo 135

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea .

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

- a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Aquesta modificació “expres”<sup>216</sup> de la Constitució fou provocada pel compliment dels compromisos assumits per Espanya per la seva integració a la Unió Econòmica i Monetària Europea. Un marc en el qual l'estabilitat pressupostària adquireix un valor estructural, que condiona la capacitat d'actuació financera i pressupostària de les Administracions Públiques.

El desenvolupament d'aquest article s'ha efectuat a través de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. L'aplicació de la normativa que es desprèn d'aquesta llei orgànica és la que ha motivat de forma essencial la modificació de la normativa bàsica estatal, tal com ja s'especifica en el primer paràgraf de l'exposició de motius de la LRSAL:

“La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.

Por todo lo expuesto, transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.”

A partir d'aquesta justificació principal, la LRSAL persegueix quatre objectius bàsics:

---

<sup>216</sup> La seva tramitació es va efectuar d'acord amb el procediment previst a l'art. 167 CE, que es va iniciar el 28 d'agost de 2011 per una iniciativa conjunta dels Grups Parlamentaris Socialista i Popular del Congrés de Diputats, els quals van sol·licitar la tramitació pel procediment d'urgència i lectura única al ple (procediment que va ser criticat per algun sectors, atenent a la importància de la modificació proposada). El Congrés la va aprovar el 2 de setembre de 2011; el 7 de setembre, el Senat, que no va incorporar cap esmena al tet aprovat pel Congrés. El rei va sancionar i promulgar la reforma de l'article 135 de la Constitució el 27 de setembre de 2011.



- Clarificar les competències municipals per tal d'evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions i, així, fer efectiu el principi "d'una administració, una competència".
- Racionalitzar l'estructura administrativa de l'administració local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.
- Garantir un control financer i pressupostari més rigorós.
- Afavorir la iniciativa econòmica privada, evitant intervencions administratives desproporcionades.

L'objectiu de la llei, doncs, no era (ni és) el règim jurídic dels FHE, sinó una profunda reforma del règim local per tal d'adequar-lo, bàsicament, als principis de sostenibilitat econòmica; per a regular l'àmbit competencial (reduint-lo) sota el principi d'una competència-una administració i per a reduir el sector públic local<sup>217</sup>. L'avantprojecte va experimentar nombroses modificacions en molt poc temps abans de la seva aprovació per part del Consell de Ministres el dia 26 de juliol de 2013. Però, la nova regulació prevista de FHE no ha sofert variacions substancials en relació a les propostes inicials.

Aquest nou règim ha suposat la incorporació d'un nou article a la LRBRL, el 92 bis, modificació de l'art. 213 i 218 TRLHL, en relació a les funcions de fiscalització i control de la gestió econòmica-financera i es deroga la DA 2a EBEP.

## 6.2. La tramitació de la llei

En aquest apartat, faré referència, bàsicament, al contingut de l'article 92 bis LRSAL.

El Consell d'Estat es va pronunciar sobre l'avantprojecte mitjançant dictamen 567/2013, de 26 de juny de 2013. La seva anàlisi de l'art. 92 bis només es manifesta críticament (com més endavant analitzaré) pel que fa a la reducció dràstica del pes dels mèrits específics i autonòmics:

“Por su parte, el artículo 92 bis se dedica al establecimiento de las normas que disciplinan los elementos principales del régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, procediéndose a la derogación de la disposición adicional segunda del EBEP, que había sido reformada en materia de provisión de puestos de trabajo de estos funcionarios por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Este artículo 92 bis condensa en sus once apartados las líneas principales de un régimen jurídico que ha merecido diversas críticas en trámite de audiencia, fundadas gran parte de ellas en la redistribución de las competencias que sobre este cuerpo de funcionarios estatales pueden ostentar las Administraciones, estatal,

---

<sup>217</sup> Sobre el paper de les diputacions en la seva funció d'assistència a les entitats locals, podeu consultar GIFREU FONT, J., "La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales", a Luciano José Parejo Alfonso (dir.), El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017, pàgs. 131-214.

autonómica y local. Entre las cuestiones objetadas, cabe destacar las relativas al alcance de las potestades del Estado en la materia, la provisión de puestos de trabajo, la distribución porcentual de los méritos que puede determinar cada administración en los concursos y el régimen disciplinario.

En relación con la primera de esas cuestiones, ha de observarse ante todo que la determinación de las líneas generales del régimen jurídico de esta clase de funcionarios se efectúa por el Estado en virtud de la competencia que le confiere el artículo 149.1.18 de la Constitución para el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Esta determinación de las bases, como ha destacado el Tribunal Constitucional, implica que es básica la existencia de ese cuerpo de funcionarios, de lo que deduce que "ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese cuerpo y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe" (STC 25/1983). La competencia del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de este cuerpo de funcionarios alcanzará a los elementos caracterizadores de su estatus funcional, entre los que se encuentran, sin ánimo exhaustivo, los referentes a sus funciones, su sistema de selección o su régimen disciplinario.

Corresponde, pues, al Estado regular la provisión de puestos de trabajo de este cuerpo de funcionarios, pudiendo efectuarse esa provisión tanto a través de concurso, como por el sistema de libre designación, pues "nada impide que el legislador de lo básico pueda modificar el contenido de lo formalmente calificado como tal y, por tanto, introducir, junto al sistema de concurso, y en los términos concretamente previstos, el de libre designación como modo, siquiera excepcional, de provisión de determinados puestos de trabajo" (STC 209/1990, citada por la STC 235/2000). Cabe, por tanto, que en el ejercicio de sus competencias básicas, el legislador estatal admita la coexistencia de dos sistemas de provisión.

Se ha criticado, no obstante desde esa misma perspectiva, que el artículo 92 bis.6 del anteproyecto, cuando trata de la libre designación de funcionarios que ejerzan funciones de intervención-tesorería en determinados Municipios (artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales), exija para que aquella pueda efectuarse "la autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas Locales", así como un "informe preceptivo previo" de ese mismo órgano para el cese de esos mismos funcionarios.

En relación con ello, debe hacerse notar que la vigente disposición adicional segunda del EBEP, en su apartado 5 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010), ya prevé en términos prácticamente coincidentes con los del anteproyecto que, en los supuestos referidos de nombramiento por libre designación y cese de funcionarios de Administración local con funciones de intervención-tesorería, "será precisa la autorización expresa de la Administración que ejerza la tutela financiera" o que "será necesario informe preceptivo de la Administración de tutela".

Por consiguiente, la objeción a la regla contenida en el apartado 6 del artículo 92 bis no ha de enfocarse desde la perspectiva de la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sino desde la de la posibilidad de que la función

actualmente atribuida a la Administración que ostente la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales pueda ser ejercida por la Administración del Estado, sin menoscabo de aquella.

Pues bien, a tal efecto puede considerarse que el nombramiento por libre designación y el cese de los mencionados funcionarios no pertenecen al núcleo caracterizador de esa competencia, consistente en la tutela financiera de los entes locales (STC 134/2011), sino que se enmarcan en la competencia que sobre la determinación del régimen básico de estos funcionarios atribuye al Estado el artículo 149.1.18 de la Constitución, por lo que no se aprecian razones de constitucionalidad para objetar la regulación prevista en el anteproyecto.

En cuanto a la tercera cuestión apuntada, se ha criticado que la distribución de los porcentajes atribuidos a la puntuación de los méritos generales se haya modificado de manera que los porcentajes asignados a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales sean notablemente inferiores a aquel que se fija para el Estado. Sin ser en sí misma objetable esta opción, es cierto que la descompensación entre unos y otros porcentajes es notoria, sin que se advierta la razón que justifique esa diferencia. Procede revisar, por ello, en este aspecto, la regulación proyectada.

Finalmente, por lo que se refiere al régimen sancionador, debe objetarse su falta de claridad pues, en función de la clase de infracción imputada o del lugar en que se cometa, la instrucción corresponderá a la entidad local en que el funcionario desempeñe sus funciones, a la Comunidad Autónoma o al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Este mismo esquema se reproduce para el caso de la imposición de sanciones. Esta disparidad de entes competentes, basada de manera principal en la apreciación de la gravedad de los hechos imputados, puede generar numerosas dificultades de articulación procedimental. Se sugiere por ello revisar la actual conformación de estas cuestiones, de manera que se garantice la necesaria claridad en la articulación del procedimiento disciplinario.”

### **6.2.1. Posicionament del Col·lectiu professional**

Després de les negociacions prèvies que alguna modificació havien aportat a les noves propostes, les principals objeccions del COSITAL a la nova regulació eren:<sup>218</sup>

#### **“RESUMEN DE LAS OBJECIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR PARTE DE COSITAL EN LO QUE AFECTA AL COLECTIVO**

El colectivo está gravemente preocupado por varias cuestiones y en especial por las medidas que regulan el establecimiento de máximos con carácter exclusivo para las retribuciones de los habilitados estatales, sin perjuicio de los establecidos para los representantes políticos, miembros de las Entidades Locales, recogidas en dicho anteproyecto (art. 93.4 y D.A. 3ª.2).

---

<sup>218</sup> Correu electrònic enviat a la meitat de gener per COSITAL a tots els col·legiats.

Y no especialmente por la nueva pérdida de poder adquisitivo que, casi con toda seguridad pueda suponer, y que se sumaría a la que venimos padeciendo desde hace muchos años, que lógicamente también nos afecta, sino fundamentalmente por los tres motivos siguientes:

- Porque supondría una discriminación injusta, injustificable y antijurídica, que supondría sin duda percibir menores retribuciones incluso que algunos de los propios subordinados y que muchos otros puestos con mucha menor responsabilidad. (Le adjunto un estudio más completo que el remitido anteriormente sobre el particular).
- Por la ostensible pérdida de consideración profesional del colectivo que ello supondría, pues el nivel de retribución va unido inevitablemente a la misma, así como lógicamente a la responsabilidad, dificultad técnica, dedicación y demás circunstancias relacionadas con el puesto de trabajo.
- Por la consiguiente e inevitable imposibilidad que dicha pérdida de consideración profesional supondría para el adecuado ejercicio de las funciones reservadas: el control de legalidad, económico-financiero y el manejo y custodia de los fondos públicos en las Entidades Locales.

Por otra parte, con independencia de otras muchas cuestiones que deberían recogerse en la norma (funciones directivas, derogación de la mal llamada Ley de Modernización, etc.), ha de tenerse en cuenta que existen algunos errores en la misma que deben subsanarse:

- La falta de determinación del órgano competente para la resolución de los expedientes sancionadores.
- La ausencia de disposición transitoria alguna sobre los procedimientos selectivos en marcha.
- La ausencia de disposiciones sobre la aplicación del régimen FHN al País Vasco y Navarra.
- La previsión de que los puestos adjudicados a los habilitados estatales cesados en puestos de libre designación han de responder al ejercicio de funciones reservadas y no ser inferiores en más de dos niveles.

Igualmente, puede ser muy perjudicial, dadas las características de las administraciones locales, la previsión de permanecer obligatoriamente dos años en el puesto obtenido por concurso sin posibilidad de nombramientos provisionales para otros puestos, lo que conllevaría que Ayuntamientos grandes y medianos estén desempeñados por Interventores y Secretarios accidentales sin la formación adecuada y los profesionales realmente formados desempeñen sus funciones en pequeños municipios, con el consiguiente perjuicio para los intereses generales, ineficacia en la asignación de los recursos públicos y menor control de legalidad y del gasto público.”

Caldria remarcar que la previsió de la limitació retributiva ara no és només pels FHN, sinó per tots els funcionaris locals d'acord amb la nova redacció de l'article 75 bis, segons la qual, les lleis anuals de Pressupostos Generals de l'Estat poden fixar límits màxims i mínims per tots els conceptes retributius del personal al servei de les entitats locals.

Un exemple clar del posicionament del COSITAL en relació a les modificacions introduïdes per la LRSAL es desprèn de l'editorial de la *Revista d'Estudis Locals*, editada per l'esmentat col·legi, en la qual, el seu president afirma:

“Por mi parte, solamente reseñaré que, en todo aquello que afecta al régimen jurídico de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, ha supuesto un gran avance en muchísimos aspectos que ya han sido resaltados en un artículo publicado por mí en la propia Revista de Estudios Locales, aspectos que los lectores conocen suficientemente y respecto de los cuales no procede en este momento entrar en profundidad para evitar una extensión mayor de la que esta pequeña presentación debe conllevar. Únicamente dejaré constancia de que han supuesto por primera vez, tras muchos años de debilitamiento sistemático de los controles internos de legalidad y eficacia en las Entidades Locales un reforzamiento, yo diría que histórico, de los mismos, que supone sin duda una mayor profesionalización de esta parte tan importante del estrato directivo local, en la línea de la legitimación diaria y la dignificación de la función pública local para garantizar a los ciudadanos una mayor transparencia, objetividad, imparcialidad y honestidad en el ejercicio de la función pública, así como la revitalización de principios tan denostados en muchos ámbitos como los de igualdad, mérito y capacidad en la selección y provisión de puestos.”<sup>219</sup>

La sensació és que la representació estatal del col·lectiu ha perdut un esperit pro-local (a favor de l'autonomia local), de modernització i professionalització d'acord amb els requisits d'una administració moderna per tal de retornar als postulats més corporativistes i, així, posicionar-se a favor del centralisme més dur. Es considera que és una mala notícia i una mala estratègia, que per sort alguns territoris intenten resoldre (CSITAL Catalunya). Tot i això, amb la LRSAL, el marge autonòmic ha quedat reduït a la mínima expressió.

El posicionament del col·lectiu català va ser diametralment oposat, i es va escenificar en la seva assemblea celebrada a Lleida el mes d'octubre de l'any 2013, en la qual es va aprovar la declaració «Creant futur pels governs locals de Catalunya». En aquesta, s'efectua la següent declaració, totalment contrària als principis centralitzadors que es desprenen de la LRSAL:<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Publicat a la *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, número extraordinari 2017: «Análisis de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». REL 169.

<sup>220</sup> En la fonamentació de la seva declaració, el col·lectiu de secretaris, interventors i tesorers d'administració local de Catalunya argumentaven:

“En relació amb l'encaix dels FHE en la complexitat de la regulació del nostre model territorial, el Pla director es decanta per un model que conjugui de forma equilibrada i coordinada la posició competencial de les tres administracions –estatal, autonòmica i local– fent una aposta clara per la descentralització de les polítiques de selecció de qualitat que garanteixin l'igualtat d'oportunitats, la transparència en la provisió de llocs de treball i la formació específica i especialitzada, esgotant les competències de la Generalitat de Catalunya fixades en l'Estatut d'Autonomia en favor dels ens locals.

1. **“APOSTEM** per un projecte professional, que coordinat pel Consell de CSITAL de Catalunya i sobre els eixos estratègics del nostre Pla Director professional, defensi la capacitat professional dels Secretaris, Interventors i Tresorers d' Administració Local de Catalunya i els valors que representem en favor de les processos de modernització, innovació democràtica i d'integritat institucional dels governs i les administracions locals orientats a la millora en la qualitat de vida dels ciutadans i la disminució de la desafecció ciutadana vers les institucions públiques locals.
2. **DEFENSEM** el principi d'autonomia local i ens manifestem contraris al procés recentralitzador dissenyat per iniciatives legislatives que, justificades únicament per la crisi econòmica i el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, no sols disminueixen les competències dels ens locals en favor d'altres ens supramunicipals sinó que condicionen el seu exercici a inconcrets desenvolupaments reglamentaris posteriors, sense definir el model territorial, ni el règim electoral, que posen en perill el model competencial garantit per l'Estatut d'Autonomia i que condueixen a un empobriment irreversible dels serveis públics locals.
3. **MANIFESTEM** el nostre desacord amb una regulació de la nostra professió que de forma sobtadament contradictòria amb la Llei de Modernització del Govern Local i l'Estatut bàsic de l'empleat públic ens retorna a una situació anterior a la Llei Reguladora de les bases del règim local, que no respecta les competències estatutàries i converteix als FHE exclusivament en els instruments executors de la política econòmica del govern central, en contraposició als governs locals i

---

El Consell de CSITAL de Catalunya mitjançant el Pla director també es posiciona clarament en favor del principi d'autonomia local tal com el defineix la Carta europea d'autonomia local. Es a dir com el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals, en l'àmbit de les seves competències, d'ordenar i gestionar sota la seva responsabilitat una bona part dels assumptes públics, de forma preferent per ser l'autoritat més propera als ciutadans, així com per l'exercici de les seves competències de forma plena i complerta sense qüestionaments ni limitacions d'altre autoritat central o regional més que en l'àmbit de la llei.

I és per això que els CSITAL de Catalunya ens manifestem en contra d'aquelles iniciatives legislatives, que aprofiten la crisi econòmica i el necessari compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, per implantar un procés recentralitzador que a més de reduir les competències dels ens locals en favor d'altres administracions supramunicipals, introdueixen importants incerteses al vincular l'abast de l'exercici competencial a futurs desenvolupaments reglamentaris sense una anàlisi aprofundida del mapa local ni del règim electoral i que, seguint la mateixa tècnica legislativa, condicionen sense determinar l'abast de la dependència orgànica i funcional dels interventors dels ens locals i no aborden la reforma del finançament de les hisendes locals.

Alhora ens mantenim fermes en la defensa d'una organització professional forta, en clau catalana, moderna, democràtica, descentralitzada, gestionada de forma transparent i coordinada pel Consell de CSITAL de Catalunya perquè ens permetrà seguir construint l'espai professional comú que vàrem iniciar ara fa més de 33 anys. Un espai que hem compartit tant amb companys europeus, en el que l'organització catalana va ser clau per entrar a formar part de la Unió de Directius Territorials d'Europa (UDITE), com amb els dels Consells autonòmics de la resta de l'Estat espanyol i del Consejo General de COSITAL, fins al trencament dels compromisos signats amb la renovació de la Comissió Executiva després de les eleccions celebrades el 9 de juliol de 2011.

En definitiva ens reafirmem en un Pla director professional que conté l'actualització d'uns principis bàsics construïts sobre els acords adoptats per tota l'organització col·legial, recollits en les declaracions aprovades en les assemblees de Salamanca 2005, Valencia 2008 i Toledo 2010 que coincideixen amb els aspectes programàtics de les declaracions aprovades per les assemblees del Consell de CSITAL de Montblanc de 2007 o del CSITAL de Barcelona de 2005 i 2012, que han estat els que en els darrers anys han regit la nostra actuació professional i col·legial i que avui adaptats a unes noves necessitats ens permetran, tal com diu el lema d'aquesta assemblea, seguir **CREANT FUTUR. PELS GOVERNS LOCALS DE CATALUNYA.**”

autonòmics, que vol modificar la dependència orgànica i funcional dels interventors dels ens locals i que no aborda la molt necessària reforma de les hisendes locals.

4. **CREIEM** en el model professional descentralitzat definit en el Pla director professional de CSITAL de Catalunya que situa als Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local en una posició equilibrada en el model competencial de les administracions estatal, autonòmica i local respectant les competències autonòmiques definides en l'Estatut d'autonomia. És en aquest sentit que entenem desafortunada i alhora rebutgem la proposta el canvi de l'actual denominació de FHE aprovada pel parlament espanyol a l'any 2008 -amb la conformitat llavors de tota la organització col·legial estatal- per la de FHN, per considerar-la innecessària i no integradora. “

Es pot constatar com el CSITAL català apostava per una estratègia de col·lectiu continuista amb la manifestada pel col·lectiu a nivell estatal els últims anys, molt més favorable a l'autonomia local i a la descentralització. Contràriament, el COSITAL espanyol s'apuntava a la corrent centralitzadora de l'Estat i més invasiva de les competències locals.

### 6.2.2. La tramitació a les Corts

Durant la tramitació al Congrés, el Grup Parlamentari «Unión Progreso y Desarrollo» i el Català (CiU) van presentar esmenes a la totalitat al projecte de llei. Ambdós, en la seva justificació, van presentar, també, arguments referents als FHE.

En aquest sentit, UPyD feia una referència explícita al debilitament de la independència dels FHE. En aquest sentit argumentaven:<sup>221</sup>

“El Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, a iniciativa de su Portavoz doña Rosa María Díez González, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Los controles internos y externos de la Administración Local han fallado, como demuestra el elevado número de casos de corrupción, nepotismo, impago de facturas a proveedores, e incumplimientos de las normas presupuestarias y de contratación administrativa. En parte esa ausencia de controles se ha debido a laxitud en el nombramiento del personal directivo pero, sobre todo, al debilitamiento de la independencia de los funcionarios con habilitación nacional. También a la falta de controles de las Administraciones superiores, a la falta de capacidad de control del Tribunal de Cuentas y al fallo de los sistemas de control judicial previstos frente a actos ilegales.”

Pel que fa al Grup Parlamentari Català (CiU), manifestaven la seva queixa per la forta

---

<sup>221</sup> BOCG. Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 22.

centralització del nou règim de FHN:<sup>222</sup>

“Igualmente, no es aceptable la involución en lo que atañe al régimen de los funcionarios con habilitación estatal. La competencia para el diseño de las ofertas de ocupación y las convocatorias correspondientes de plazas de dichos funcionarios retorna al Estado, con lo que se impide a las comunidades autónomas afrontar políticas activas para la reducción de vacantes de puestos reservados en su ámbito territorial. En este ámbito, también debe remarcarse que desaparece el conocimiento de la lengua propia de las comunidades con lenguas cooficiales diferentes del castellano, caso del catalán, como elemento integrante de los méritos en los concursos para la provisión de puestos; asimismo, desaparecen las referencias al conocimiento del derecho propio de la comunidad autónoma, lo cual muestra un evidente menosprecio a la diversidad lingüística y normativa de los diferentes territorios del Estado y de su relevancia en el ejercicio efectivo de las funciones reservadas en las corporaciones locales.”

Pel que fa a les esmenes específiques que afectaven el nou règim proposat dels FHN, hi ha els que defensaven la supressió de l'article 92 bis. Aquesta era la postura defensada per ERC a base dels següents arguments centrats, bàsicament, en la invasió de les competències previstes a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya:<sup>223</sup>

“Mediante la introducción del artículo 92.bis se suprimen las competencias asignadas a las Comunidades Autónomas para la convocatoria de plazas de funcionarios de habilitación estatal (FHE), para su selección y régimen disciplinario otorgadas por la Disposición Adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Se trata, en definitiva, de un nuevo ataque a las competencias de la Generalitat de Catalunya al que debe añadirse el efecto de distanciamiento entre las entidades locales y los órganos que deben seleccionar a los funcionarios de habilitación estatal.

Entre otros efectos, esta medida comporta la recuperación por parte del Estado de la competencia para la selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter estatal (FHE), la competencia para crear, clasificar o suprimir puestos de empleo reservados a los FHE, la determinación del régimen disciplinario, y la competencia para regular las formas de provisión. Asimismo, los concursos ordinarios pasan a tener una base territorial estatal y se invierte el peso de los méritos en los concursos ordinarios, pasando a ser predominantes los méritos estatales (mínimo del 85%) versus los autonómicos (máximo del 10%) y los locales (máximo del 5%). Finalmente, desaparece el conocimiento de la lengua o lenguas propias de las Comunidades Autónomas (en el caso de Catalunya, el catalán y el occitano) como elemento integrante en los méritos en los concursos para la provisión de puestos, y se suprimen las referencias al conocimiento del derecho propio de la Comunidad Autónoma.

Así pues, se establece un modelo que vulnera el régimen de competencias establecido por el apartado a) del artículo 136 del Estatuto de Autonomía de Catalunya que además no ofrece ninguna garantía del conocimiento de la realidad

---

<sup>222</sup> BOCG. Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 27.

<sup>223</sup> BOCG. Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 77.



catalana por parte de los FHE que obtengan puestos de trabajo en las entidades locales de Catalunya.”

El Grup Parlamentari d'IV, ICV-EUiA, CHA, també proposava la supressió de l'article 92bis, a base dels següents arguments,<sup>224</sup> amb una motivació quasi bé idèntica a la presentada per ERC:

“Mediante la introducción del artículo 92 bis se suprimen las competencias asignadas a las comunidades autónomas para la convocatoria de plazas de funcionarios de habilitación estatal (FHE), para su selección y de régimen disciplinario otorgadas por la disposición adicional 2.ª del EBEP. Se trata en definitiva un ataque directo contra las competencias de la Generalidad de Cataluña al que se añade un efecto de distanciamiento entre los entes locales y los órganos que han de seleccionar los funcionarios de habilitación estatal. Entre otros efectos, esta medida comporta que retornen al estado la competencia para la selección y formación de los FHE, la competencia para crear, clasificar o suprimir puestos de trabajo reservados a FHE, la determinación del régimen disciplinario, y la competencia para regular las formas de provisión. Asimismo los concursos ordinarios pasan a tener una base territorial estatal y se invierte el peso de los méritos en los concursos ordinarios, pasando a ser predominantes los méritos estatales (mínimo 85 %) versus los autonómicos (máximo 10 %) y los locales (máximo 5 %). Finalmente desaparece el conocimiento de la lengua propia de las comunidades autónomas como elemento integrante en los méritos en los concursos para la provisión de puestos, y se suprimen las referencias al conocimiento del derecho propio de la comunidad autónoma. Así se establece un modelo que vulnera el régimen de competencias establecido por el artículo 136 a) EAC que además no ofrece ninguna garantía del conocimiento de la realidad catalana por parte de los FHE que obtengan puesto de trabajo a las entidades locales de nuestro país.”

Les esmenes específiques presentades per Enrique Álvarez Sostres, membre del Foro Asturias, van ser, bàsicament, per a defensar la supressió de la lliure designació com a sistema de provisió de llocs de treball.<sup>225</sup> Va sol·licitar, també, la supressió del període mínim de permanència de 2 anys per a poder optar als nomenaments provisionals,<sup>226</sup> a més

---

<sup>224</sup> BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 104.

<sup>225</sup> Ho justificava amb la següent argumentació (BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 42):

“La naturaleza reservada y exclusivamente técnica de las funciones que desempeñan los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional justifica que el régimen de provisión sea exclusivamente el concurso.

La objetividad, independencia e imparcialidad en el ejercicio de las funciones (principios recogidos en el nuevo artículo 92.3 que se contiene en el propio) exigen que el criterio de selección sea el concurso, debiendo eliminarse el sistema de libre designación, lo que incidiría positivamente en un mayor grado de institucionalización y una mejora sustancial de la imagen de nuestras instituciones locales más relevantes y de las cuales depende la mayor parte de los fondos públicos del sector local.”

<sup>226</sup> Ho justificava amb la següent argumentació (BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 42):

“No resulta idóneo ni funcional que se imponga un periodo mínimo de permanencia de dos años en el puesto, y se reduzca a la mínima expresión el nombramiento provisional. Ello propiciaría la falta de movilidad del personal, y la proliferación de los nombramientos accidentales en personas que no hayan superado las pruebas de habilitación. No parece que ello contribuya a fortalecer tan importante figura de control, a la que además, el

de la possibilitat que les corporacions locals poguessin assignar als FHN funcions complementàries i diferents a les reservades, així com funcions directives de caràcter gerencial.<sup>227</sup> Álvarez també demanava que de forma expressa es fes constar la vigència de la normativa reglamentària de desenvolupament dels FHE, concretament, el RJFHN, el RPFHN, el RD 834/2003, de 27 de juny (que modificava els dos anteriors) i Reial Decret, de 13 de maig, pel qual es modifiquen els requisits per la integració dels FHN pertanyents a la subescala de Secretaria-Intervenció.<sup>228</sup>

Per part de la Coalició Canària, es va presentar una esmena, bàsicament per tal de modificar la valoració dels mèrits i proposar que fos d'un 60% els generals, un 15% els autonòmics i un 25% els locals. També, proposaven suprimir l'autorització expressa prevista per part de l'òrgan competent de l'Administració General de l'Estat en matèria d'hisendes locals pel nomenament per lliure designació i posterior cessament d'interventors en els municipis inclosos en l'àmbit subjectiu definit als articles 111 i 135 TRLH.<sup>229</sup>

El Grup Parlamentari d'UPyD, en el tràmit d'esmenes específiques al projecte de llei, proposaven el concurs com a únic sistema de provisió de llocs de treball reservats a FHN,

---

proyecto sobrecarga con nuevas funciones, tareas y responsabilidades, tales como los pronunciamientos e informes determinantes para obligar a los ayuntamientos a la cesión de competencias.”

<sup>227</sup> Ho justificava amb la següent argumentació (BOCG, Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 43):

“Esta redacción añadida a la introducción del nuevo artículo 92.bis supondría, de una parte, reconocer una realidad habitual en nuestras Entidades Locales y por otra, aprovechar un potencial de recursos humanos con experiencia, preparación y formación adecuadas en alta dirección, sin que ello suponga en principio aumento del gasto público, sino por el contrario, una mejor asignación y optimización de recursos y la efectividad del principio de mérito y capacidad en el acceso a la función directiva. A su vez, redundaría en una mayor transparencia y minoraría una progresiva desinstitucionalización que de alguna manera han padecido nuestras Entidades Locales en los últimos años.”

<sup>228</sup> Ho justificava amb la següent argumentació (BOCG, Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 48):

“Se presenta esta enmienda como una mejora técnica y acomodación del texto, adecuando el régimen jurídico al traspaso de la Escala desde el Estatuto Básico del Empleado Público a la Ley de Bases de Régimen Local, con la derogación de la disposición adicional segunda y la transitoria séptima del Estatuto Básico prevista en el Proyecto, si esto no se hiciera, quedaría automáticamente derogada toda la normativa reglamentaria atinente a la Escala, con el consiguiente vacío e incertidumbre normativa, indeterminación e inseguridad jurídica.”

<sup>229</sup> Ho justificava amb la següent argumentació (BOCG, Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 131):

“La recuperación por el Estado de las competencias sobre los funcionarios locales de habilitación local, que plantea el proyecto de ley, no justifica la reducción al mínimo de los méritos correspondientes a las Corporaciones locales en las que, en su caso, habrán de prestar servicios. La realidad municipal es determinante del buen desempeño de las funciones de cada una de las subescalas en que se agrupan esa clase de funcionarios. Por este motivo se eleva el porcentaje de méritos específicos a fijar por la correspondiente Corporación Local.

De otra parte, en relación con los supuestos singulares de nombramiento por sistema de libre designación, se suprime la exigencia de autorización expresa del nombramiento por parte del órgano competente de la Administración General del Estado, que convierte el supuesto en competencia concurrente, así como la necesidad de un informe previo en caso de cese, que niega la esencia discrecional de esta decisión, porque se trata de supuestos de tutela preventiva, genérica e indeterminada proscrita por la Constitución (STC 4/1981). En igual medida, esos controles niegan la naturaleza jurídica del sistema de libre designación, que descansa en la discrecionalidad del órgano competente y, con ello, vulneran la potestad de organización de las Entidades Locales (art. 80 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público).”

coincidint amb Foro Asturias en aquesta sol·licitud. Els concursos proposaven que només es tinguessin en compte els mèrits generals i el coneixement de les llengües pròpies de les comunitats autònomes. També proposaven la clarificació de la dependència funcional dels FHN als municipis, tot i que reservaven la seva gestió, provisió de llocs i règim disciplinari a la Direcció General de Funció Pública. Finalment, proposaven una regulació de la quantia de les retribucions dels FHN, que s'havia de fixar per una norma general de caràcter nacional.<sup>230</sup>

El Grup Parlamentari Català (CiU) presentava una primera esmena de supressió de l'art. 92 bis, amb una justificació coincident a la presentada a l'esmena a la totalitat.<sup>231</sup> També, proposaven afegir als supòsits de lliure designació les àrees metropolitanes, ja que entenien que reunien les mateixes raons que justifiquen l'excepcionalitat de la lliure designació.<sup>232</sup>

El Grup Parlamentari Popular també va proposar esmenes de millora tècnica que, evidentment, van prosperar incorporant els supòsits excepcionals en els quals es podien efectuar nomenaments provisionals encara que no hagués transcorregut el termini mínim de 2 anys de permanència al lloc de treball.<sup>233</sup>

Finalment, el Grup Parlamentari Socialista també va sol·licitar la supressió de l'article 92 bis per tal de mantenir la regulació vigent, que es considerava més respectuosa amb les competències de les comunitats autònomes sobre els FHE i amb les facultats dels propis municipis, fent referència específica en la participació en la determinació de mèrits per a la provisió de places.<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> Ho justificava amb la següent argumentació (BOCG. Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 225) per tal de reforçar la independència i professionalitat d'aquests funcionaris. Tot i aquesta justificació, costa d'entendre com es reforça aquesta professionalitat, prenent com a únic mèrit a valorar en els concursos, els mèrits generals, excessivament generalistes per a poder ser l'únic criteri de provisió, i que només té en compte experiència, titulació i cursos efectuats.

<sup>231</sup> Ho justificava amb la següent argumentació (BOCG. Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 225):

“La redacción del artículo propuesta por el Proyecto de Ley comporta una invasión competencial en relación a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Catalunya (artículo 136.a), así como un retroceso en relación a lo dispuesto en la Ley Estatal 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que regula con carácter básico determinados aspectos del régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal y atribuye a las comunidades autónomas competencias en aspectos como la oferta de ocupación pública, el régimen de selección y provisión de puestos de trabajo, la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario.

Es por ello que disponer que en el concurso ordinario la puntuación de los méritos generales alcanzará un mínimo del 80% del total posible conforme al baremo correspondiente, dejando una puntuación del 15% del total posible a los méritos correspondientes en las especialidades de la comunidad autónoma, y una puntuación del 5 a las especialidades de la corporación local, pugna en primer lugar con las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía de Catalunya, y no se justifica que se incremente la puntuación a costa de las corporaciones locales cuando los puestos de trabajo a desempeñar, están precisamente en éstas.

Para los municipios de gran población, capitales de provincia y diputaciones provinciales, se permite la libre designación, que aunque se diga que será con carácter excepcional, en la práctica, y solo hace falta examinar las convocatorias en el Boletín Oficial del Estado, la libre designación se utiliza en el 99% de las convocatorias, para el resto de las corporaciones locales se propone someterlas a una regulación que deja en manos del Estado la determinación de los méritos a valorar. Este artículo establece que, a diferencia del resto de funcionarios, los Interventores solo podrán ser nombrados y cesados en los Municipios de gran población con autorización del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas locales.”

<sup>232</sup> BOCG. Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 270.

<sup>233</sup> BOCG. Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 292.

<sup>234</sup> BOCG. Congrés de los Diputats, sèrie A, núm. 58-2, de 30/10/2013, p. 308.

Les esmenes incorporades durant el debat al Senat, pel que fa a l'article 92 bis del projecte de llei, són una reiteració de les presentades en la tramitació al congrés, sol·licitant supressió o addicions o modificacions a base d'ídèntiques argumentacions. No obstant això, el Grup Parlamentari de Convergència i Unió va presentar una nova esmena per tal que les funcions de gestió tributària no s'atribuïssin amb caràcter exclusiu als FHN.<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> Ho justifiquen amb la següent argumentació (BOCG. Senat, apartat I, núm. 276-1993, de 28/11/2013, p. 337):

“La gestión tributaria se constituye como el principal exponente de autonomía política de las instituciones en los distintos niveles de Administración, estatal, autonómica y local.

La modificación del artículo 92 de la Ley 7/1985, atribuye con carácter exclusivo las funciones de gestión tributaria municipal a funcionarios con habilitación nacional, lo que supone una intromisión sin precedentes en la autonomía política municipal.

El artículo 135 de la LRBRL atribuye a los Órganos de Gestión Tributaria las competencias tributarias propias de la Administración Tributaria Local.

En concreto, establece que corresponden al Órgano de Gestión Tributaria «al menos», las funciones de gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales, recaudación en período ejecutivo de ingresos de derecho público, tramitación de expedientes sancionadores tributarios, análisis y diseño de la política global de ingresos, propuesta, elaboración e interpretación de normas tributarias propias y el seguimiento y ordenación de la ejecución del presupuesto de ingresos tributarios municipales.

Tal y como se establece en el apartado 1 del mismo artículo 135, la atribución de estas competencias a Órganos de Gestión Tributaria tiene por objeto la «consecución de una gestión tributaria integral del sistema tributario municipal, regido por los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad en la gestión».

El estrecho vínculo existente entre la funciones de tesorería y recaudación ha determinado que con carácter general, la función recaudatoria se atribuya a los tesoreros municipales y, en consecuencia, la reserva de ambas funciones a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

No obstante, en los municipios de gran población, la función de recaudación se ha incluido entre las funciones atribuidas como propias de los órganos de gestión tributaria. Todo ello sin perjuicio de que la función recaudatoria se mantiene como función reservada a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

El artículo 92 bis, del proyecto de Ley, incorpora una importante novedad entre las funciones reservadas a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional: «la gestión tributaria».

No obstante lo anterior, a diferencia de lo que se establece respecto a los titulares de los órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria y del órgano de control y fiscalización interna que, de conformidad con el artículo 134.2 y 136.3 de la LRBRL, deberá ser funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, la regulación del órgano de gestión tributaria prevista en el artículo 135, no establece restricción alguna respecto a su forma de provisión, por lo que se estará a lo previsto en el Reglamento Orgánico de la Corporación, en el caso de ciudades de gran población o a lo que se determine por la corporación local en la correspondiente relación de puestos de trabajo.

Los resultados derivados de esta estructura organizativa, han sido absolutamente positivos. Los órganos de gestión tributaria municipales han alcanzado un elevado nivel de especialización técnica que ha garantizado, incluso en períodos de crisis económica como el actual, unos altos niveles de gestión y recaudación tributaria municipal, al tiempo que un importante ahorro de costes y economías de escala asociada a los mismos.

Desarrollado y afianzado este modelo organizativo y habiendo obtenido altos niveles de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, no resulta adecuado introducir distorsiones organizativas derivadas de una atribución competencial exclusiva de las funciones de gestión tributaria a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

La restricción a los cuerpos de habilitados nacionales en la provisión de puestos de trabajo con funciones de gestión tributaria iría en contra de los objetivos propios de la reforma ya que, lejos de conseguir la racionalización y sostenibilidad del sector público local, supondría «de facto» la duplicidad de estructuras organizativas en todos aquellos entes locales que tienen correctamente dimensionados sus órganos de gestión tributaria. Tanto en el caso de que hayan desarrollado órganos de gestión tributaria propios, como en el supuesto en que hayan optado por formas de colaboración, en favor de estructuras organizativas de Diputaciones o Comunidades Autónomas uniprovinciales, desarrolladas al efecto.

El debat en el Senat i en el Congrés no van aportar cap nova idea, proposta o argumentació pel que fa a la regulació dels FHN. Només el senador del Foro Asturias, el Sr. Martínez Oblanca, va defensar les seves esmenes amb referència explícita als FHN, insistint en la necessitat que l'únic sistema de provisió fos el concurs (suprimint, per tant, la lliure designació, així com l'obligatorietat de permanència de 2 anys en el destí propi per a poder efectuar-se nomenaments provisionals).<sup>236</sup>

### 6.3. La nova regulació dels FHN a la LRSAL

#### 6.3.1. Introducció

La nova regulació dels FHN que es desprèn de la LRSAL suposa una centralització absoluta, fins i tot superior a les previsions inicials de la LRBR del règim d'aquests funcionaris. Es recupera la seva denominació com a funcionaris amb habilitació de caràcter "nacional" (cal recordar que, a partir de l'EBEP, s'anomenaven amb habilitació "estatal"), per tal de reforçar aquesta idea recentralitzadora, així com expressar una clara ideologia del partit del Govern, en el sentit de negar la possible existència de qualsevol altra nació a Espanya que l'espanyola. La nova regulació comporta que qüestions com la selecció i la formació, que abans de l'EBEP s'efectuaven de forma descentralitzada per les diferents

---

Por otra parte, el objetivo de conseguir mejoras en la transparencia de la información económico-financiera de los municipios, se encuentra plenamente garantizado con la regulación de las funciones de control y fiscalización interna y la gestión económico-financiera y presupuestaria.

La atribución de funciones de gestión tributaria con carácter exclusivo a los cuerpos de habilitados nacionales, conllevaría una reorganización administrativa innecesaria, ineficaz y más costosa que podría poner en peligro el alto grado alcanzado de especialización en la gestión tributaria local que ha reportado a los ayuntamientos un elevado nivel de ingresos tributarios y una gran eficacia en la lucha contra el fraude fiscal."

<sup>236</sup> Ho justificava amb la següent argumentació (*Diari de sessions del Ple del Senat* número 94, de 16 de desembre de 2013, p. 8874):

"Proponemos con nuestra enmienda 86 la supresión de los párrafos cuarto, quinto y sexto referente a la introducción del nuevo artículo 92 bis.6 en el apartado veinticinco del artículo primero del proyecto de ley, porque la naturaleza reservada y exclusivamente técnica de las funciones que desempeñan los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional justifica que el régimen de provisión sea exclusivamente el concurso. La objetividad, independencia e imparcialidad en el ejercicio de las funciones, principios recogidos en el nuevo artículo 92.3, exigen que el criterio de selección sea el concurso, debiendo eliminarse el sistema de libre designación, lo que incidiría positivamente en un mayor grado de institucionalización y una mejora sustancial de la imagen de nuestros entes locales más relevantes y de los cuales depende la mayor parte de los fondos públicos del sector local. Igualmente, no resulta idóneo ni funcional que se imponga un periodo mínimo de permanencia de dos años en el puesto y se reduzca a la mínima expresión el nombramiento provisional, porque propiciaría la falta de movilidad del personal y la proliferación de los nombramientos accidentales en personas que no hayan superado las pruebas de habilitación. No parece que ello contribuya a fortalecer tan importante figura de control, a la que además el proyecto de ley sobrecarga con nuevas funciones, tareas y responsabilidades tales como los pronunciamientos e informes determinantes para obligar a los ayuntamientos a la cesión de competencias. De ahí que propongamos la supresión del apartado octavo del artículo 92.bis en el apartado veinticinco del artículo primero del proyecto de ley.

Con nuestra enmienda número 88 añadimos una redacción a la introducción del nuevo artículo 92.bis que supondría, de una parte, reconocer una realidad habitual en nuestras entidades locales y, por otra, aprovechar un potencial de recursos humanos con experiencia, preparación y formación adecuadas en alta dirección, sin que ello suponga en principio aumento de gasto público sino, por el contrario, una menor asignación y optimización de recursos y la efectividad del principio de mérito y capacidad en el acceso a la función directiva. A su vez, redundaría en una mayor transparencia y minoraría una progresiva desinstitucionalización que, de alguna manera, han padecido las entidades locales en los últimos años."

comunitats autònomes, se centralitzin de nou a l'Estat, modificant una actuació que s'havia demostrat correcta i exitosa iniciada per primera vegada amb l'oferta pública d'ocupació de FHN efectuada l'any 1988. I això, sense cap motivació específica. A partir de l'entrada en vigor de la LRSAL, tots els processos selectius, inclosos els cursos selectius, es desenvolupen de forma centralitzada a Madrid. Un altre exemple clar de l'esperit altament centralitzador que es desprèn de la LRSAL és la dràstica reducció dels mèrits autonòmics i locals en els concursos de provisió de llocs de treball. I això, a base d'un hipotètic esperit de professionalització, que se sustenta en uns mèrits generals que no són precisament un element idoni per si mateixos per tal d'acreditar aquesta professionalització.

La LRSAL també incorpora un reforç de les funcions d'intervenció; però, no es motiva en un intent de major independència o professionalitat, sinó com a un instrument més executiu de la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. L'execució posterior d'aquesta normativa ha arribat a un punt de detall en la descripció de les obligacions de les intervencions locals, que els ha convertit en una mena "d'administratiu" de l'administració de l'Estat, amb l'obligació de tramitació constant d'informació, de forma directa i sota la seva responsabilitat, als fitxers electrònics del ministeri competent en cada moment. Aquesta major càrrega de treball, i fins i tot aquesta quasi dependència funcional imposada per l'execució de la LRSAL, que ha comportat que s'enviïn ordres i instruccions per correu electrònic, va iniciar una queixa contundent per part del CSITAL després del improcedent correu electrònic que es va rebre el 31 de gener de 2014, en relació a la remissió de dades sobre el personal al servei de les entitats locals en el sistema ISPA, i aprovada per la Junta del Consell de CSITAL de Catalunya, del 3 de febrer de 2014.<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> El contingut de la queixa, publicada a <http://www.csital.org/noticies/20140203-queixa-formulada-al-mhap-pel-consell-csital-catalunya.htm>, és:

"El 31 de gener de 2014 els secretaris i interventors de les entitats locals varen rebre un correu electrònic dirigit a l'alcalde de la corporació local signat per "Informació Salarial de Llocs de l'Administració. Direcció General de la Funció Pública", al que s'adjuntava una carta de la Directora General de la Funció Pública comunicant l'inici del procediment per a la remissió de dades sobre el personal al servei de les administracions locals durant l'exercici 2014, així com les instruccions per a la seva complementació en el denominat sistema ISPA (*Sistema de recollida d'informació salarial de les administracions Autònoma i local*) a l'empara del principi de transparència regulat en l'article 6 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, de estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, de la disposició addicional tercera del Reial decret llei, 20/2012, de 13 de juny, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat i de l'Ordre HAP/2105/2012, d'1 de d'octubre, per la qual es desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació previstes en l'esmentada Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

Al respecte, el Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya posa de manifest el seu total desacord amb els procediments que està utilitzant el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per a l'aplicació i execució dels preceptes de la Llei orgànica 2/2012, incloses les fórmules de notificació utilitzades per a considerar que no solament suposen una falta de respecte cap als alcaldes i presidents de les entitats locals, sinó que contravenen el preceptuat en la disposició final segona de l'Ordre 2105/2012, d'1 d'octubre, per la qual es desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació previstes en la Llei orgànica 2/2012, i en la disposició addicional tercera del Reial Decret llei 20/2012, de 13 de juny, de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, en relació amb la determinació la forma, contingut, desglossament i periodicitat de la remissió d'informació, respectivament, mitjançant resolució i reglament, així com de les més elementals normes de notificació previstes en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, ja que la mateixa produeixi efectes administratius.

---

Resulta molt preocupant que el Ministeri repeteixi novament l'irregular procediment utilitzat en l'exercici 2012.

Amb el correu de 31 de gener el Ministeri de Hisenda i Administracions Públiques es reitera un tracte vers a les entitats locals, que resulta inacceptable per al Consell de CSITAL de Catalunya, i que consisteix en l'enviament de correus electrònics a funcionaris i no als alcaldes i presidents de les entitats locals, així com per a l'emissió de notes informatives, sense cap valor jurídic i sense signatura que es publiquen sense previ avís a la pàgina web del Ministeri de Hisenda i Administracions Públiques, mitjançant les quals s'interpreten i amplien les normes aprovades. Una mala praxi que l'esmentat Ministeri va iniciar amb l'aprovació dels mecanismes excepcionals regulats en el Reial Decret llei 4/2012, de 24 de febrer, pel qual es determinen les obligacions d'informació i procediments necessaris per a establir un mecanisme de finançament per al pagament als proveïdors de les entitats locals, i que per desgràcia persisteix, per contradictori que sembli, en els procediments imposats pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per a què les entitats locals efectuïn la remissió d'informació necessària per a acomplir amb el principi de transparència.

Seria, ara, massa llarg recordar els canvis en el contingut de la informació a remetre per les entitats locals a través de la pàgina web de l'Oficina Virtual de Coordinació de les entitats locals. Només cal recordar les novetats incorporades sense previ avís en els formularis pel seguiment de l'execució pressupostària del quart trimestre del 2013 -el termini de remissió va coincidir amb el seguiment del Pla d'ajust i amb el correu referent al ISPA- o la sobre incògnita del contingut i la data en què estarà disponible una aplicació a la oficina Virtual per a l'enviament dels pressupostos de l'exercici del 2014, que segons l'Ordre 2105/2012, finalitzava el 31 de gener i que avui encara no està operativa.

També es considera inadmissible el correu que la Intervenció General de l'Administració que l'Estat va enviar, l'1 d'agost de 2013, als interventors i secretaris-interventors dels ens locals -i no a l'alcalde com a màxim representant de la corporació local-, comunicant la sectorització dels ens dependents de l'ens local a efectes de la Llei orgànica 2/2012, contravenint novament Llei 30/1992, de 26 de novembre, i l'article 3 del Reial Decret 1463/2007, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el reglament d'estabilitat pressupostària en la seva aplicació a les entitats locals, que determina expressament que la classificació d'agents del sector públic local, als efectes de la seva inclusió en el sector d'administracions públiques, ha d'ésser notificada a les entitats locals concernides.

L'impacte d'aquesta actuació ha estat important per a alguns ens locals que, per la via de fet, han vist modificat l'àmbit subjectiu dels seus ens dependents i el còmput dels ratis de la Llei orgànica 2/2012 a partir d'aquesta data, fet que els ha suposat variacions respecte als informes de verificació aprovats pel ple en la liquidació de 2012 i en el pressupost de 2013, a més de problemes per a la remissió de la informació del tercer i quart trimestre del 2013.

A tota la problemàtica descrita, cal afegir que, en ple segle XXI, el Ministeri obliga a les entitats locals a complimentar tota la informació referida completament a mà i sense poder utilitzar cap de les aplicacions informàtiques existents en el mercat.

Per tot això, el Consell de CSITAL de Catalunya acorda:

**PRIMER** - Elevar una queixa formal al MHAP mostrant el desacord amb els procediments que està emprant per a l'aplicació i execució dels preceptes de la Llei orgànica 2/2012, perquè acabi amb les pràctiques següents:

1. La utilització de correus electrònics dirigits a secretaris i interventors d'administració local com a pràctica usual de notificació d'aspectes transcendents per a la remissió d'informació de les corporacions locals per donar compliment del principi de transparència de l'article 6 de la Llei orgànica 2/2012, per considerar que no només suposen una falta de respecte vers als alcaldes i presidents de les entitats locals, sinó perquè a més vulneren les més elementals normes de notificació que preveu la Llei 30/1992 i del Reglament d'estabilitat pressupostària de les entitats locals.
2. La continua emissió de notes informatives, manuals, circulars i guies sense signar, que es publiciten sense previ avís en la pàgina web de l'Oficina virtual per a la coordinació financera amb les entitats locals, que interpreten les normes aprovades i que creen una important inseguretat jurídica, contravenint, a més, els preceptes de la disposició final segona de l'Ordre 2105/2012, d'1 d'octubre, per la qual es desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació previstes en la Llei orgànica 2/2012, i en la disposició addicional tercera del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juny, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, en relació amb l'obligatorietat de regular mitjançant resolució o per reglament la forma, contingut, desglossament i periodicitat de la remissió d'informació.

### 6.3.2. L'estructuració de l'escala de FHN

Entrant ja en el contingut de la LRSAL, la part més important d'afecció als FHN és la incorporació d'un nou article a la LRBRL, el 92 bis, que sota el títol «Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional» regula el règim jurídic d'aquests funcionaris.

Les funcions públiques reservades a FHN no experimenten cap variació, només s'afegeix un apartat específic del règim jurídic dels municipis de gran població que es remet al Títol X LRBRL, així com a Barcelona, remetent-se a la Llei 1/2006 que regula el seu règim especial; i, a Madrid, remetent-se a la Llei 22/2006, de capitalitat i règim especial de Madrid. Aquestes funcions públiques, la responsabilitat de les quals està reservada a FHN, són:

- a) La de secretaria, que inclou la de fe pública i assessorament legal preceptiu.
- b) El control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.

L'estructuració de l'escala de FHN tampoc experimenta variacions, sinó que se subdivideix en les següents subescales:

- a) Secretaria, a la que corresponen les funcions de secretaria.
- b) Intervenció-tresoreria, a la que corresponen les funcions de control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.
- c) Secretaria-intervenció, a la que corresponen totes les funcions.

Les subescales de secretaria i d'intervenció-tresoreria s'integren en dues categories: la d'entrada i la superior.

La redacció inicial de l'article 92 bis exclouïa la tresoreria de les funcions de la subescala de secretaria-intervenció. No obstant això, l'article 3 del RDL 10/2015, d'11 de setembre, pel qual es concedeixen crèdits extraordinaris i suplement de crèdit en el pressupost de l'Estat i s'adopten altres mesures en matèria d'ocupació pública i d'estímul a l'economia, redacta de nou aquest apartat, suprimint l'exclusió de la tresoreria que, en conseqüència, a partir d'aquest moment, forma part de les funcions de la subescala de secretaria-intervenció. Aquesta modificació es justifica com la necessitat de professionalització d'aquestes funcions per tal d'avançar en la professionalització i eficàcia de les funcions reservades a FHN.

Aquesta incorporació de funcions va provocar confusió tant als ajuntaments com als col·lectius, tenint en compte que les funcions de tresoreria en municipis de menys de

---

**SEGON** - Convidar al Consejo General de COSITAL a sumar-se a la queixa del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya, ja que afecta tot el col·lectiu estatal de secretaris i interventors d'administració local i als alcaldes i presidents de les entitats locals.

**TERCER** – Donar la màxima difusió als acords anteriors i remetre'ls al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, a la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, a la Federació Catalana de Municipis, a l'Associació Catalana de Municipis i al Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya.”



20.000 habitants les exercien altres funcionaris o membres de la corporació. Per aquest motiu, la Direcció General de la funció pública, del ministeri d'hisenda i funció pública, va publicar una nota fixant els següents criteris:

“La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en su actual redacción, reserva en su artículo 92.bis a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, el ejercicio de, entre otras, las funciones de tesorería.

Esta reserva, ya figuraba en la anterior regulación de esta materia, contenida en la Disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril.

La Disposición Transitoria Séptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), en redacción dada por la Ley 15/2015, estableció en su apartado 1 lo siguiente:

En tanto no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo.

Hasta el 31 de diciembre de 2016, salvo prórroga por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, excepcionalmente, cuando en las Corporaciones Locales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes quede acreditado mediante informe al Pleno, la imposibilidad de que las funciones de tesorería y recaudación sean desempeñadas por un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, ya sea con carácter definitivo, provisional, acumulación o agrupación, dichas funciones podrán ser ejercidas por funcionarios de carrera de la Diputación Provincial o entidades equivalentes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, o cuando quede acreditado que esto no resulta posible, por funcionarios de carrera que presten servicios en la Corporación Local. En ambos casos, deberán ser funcionarios de carrera y actuarán bajo la coordinación de funcionarios del grupo A1 de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes.

Por tanto, al no haber entrado en vigor una Ley de Presupuestos Generales del Estado el pasado 1 de enero de 2017, se ha producido el cumplimiento del plazo previsto en la Disposición Transitoria séptima, con lo que en principio cabría considerar que el régimen transitorio previsto en la misma ha llegado a su fin. Ello con independencia de lo que pueda determinar en su caso la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, una vez que se produzca la aprobación de la misma.

La normativa reguladora de los funcionarios con habilitación nacional, y señaladamente el propio artículo 92.bis de la Ley de Bases de Régimen Local, prevé la posibilidad de que funciones o puestos de trabajo reservados a este

colectivo sean ejercidos, cuando no sea posible su ejercicio por un funcionario de habilitación nacional, por funcionarios interinos, o con nombramiento accidental por funcionarios de carrera de Administración local. Además, conforme al apartado 1 de la disposición transitoria antes mencionada, en tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario del artículo 92.bis de la Ley de Bases, sigue siendo de aplicación la normativa reglamentaria anterior (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), en lo que no se oponga al mismo.

Debe recordarse igualmente que existe un número importante de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que no pueden ser cubiertos por los mismos, debido a que este colectivo aún no es, pese a los esfuerzos realizados en las últimas ofertas de empleo público, lo suficientemente numeroso.

Se considera por ello que procede adoptar los siguientes criterios de actuación:

#### **Ayuntamientos con secretaría clasificada en clase 2ª:**

Con el decaimiento desde el 1 de enero de 2017 del segundo párrafo del apartado primero de la citada disposición transitoria séptima, corresponde a las corporaciones locales realizar las modificaciones necesarias para que el puesto de tesorería se clasifique por la Comunidad Autónoma como puesto reservado a la Subescala correspondiente de la Escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

El procedimiento para que se apruebe dicha clasificación no es inmediato, por lo que se entiende que **los funcionarios de la Corporación que venían desempeñando el puesto de tesorería, podrán continuar en el ejercicio de las funciones asignadas** al mismo, de modo que se permita el funcionamiento ordinario de la Corporación y la salvaguarda de los intereses generales.

Una vez que el puesto quede reservado a funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, tampoco será posible de manera inmediata su provisión por un funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, ya que ello requiere dar cumplimiento a los trámites previstos en la normativa para la cobertura de este tipo de puestos.

En esta circunstancia, la Comunidad Autónoma, a instancias de la Corporación, podrá proceder a la cobertura del puesto de tesorería mediante un **nombramiento accidental o interino**, de acuerdo con el artículo 92.bis).7 de la Ley 7/1985 y artículos 33 y 34 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio. Este nombramiento puede efectuarse en un funcionario propio de la Corporación local que viniese ejerciendo el puesto de Tesorero, sin que la clasificación del puesto a funcionarios con habilitación nacional deba implicar necesariamente un cambio en los complementos retributivos del mismo.

Para el supuesto de los funcionarios locales que hubiesen resultado adjudicatarios del puesto de Tesorero mediante un proceso selectivo de concurrencia competitiva,

se estima que los mismos tienen derecho a continuar desempeñando el puesto, aun cuando sea un nombramiento accidental, en tanto no lo ocupe de forma efectiva un funcionario con habilitación nacional.

En los municipios que carezcan en la actualidad de puesto de Tesorero, así como de disponibilidad presupuestaria para la creación del mismo, se considera que en la medida en que corresponde a las Comunidades Autónomas la constitución y disolución de agrupaciones de municipios, podrán articularse agrupaciones de puestos de tesorería, aplicando de forma analógica lo previsto en los artículos 2.b) y 3.b) del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, y aplicando en su caso la normativa autonómica reguladora de estas agrupaciones.

### **Ayuntamientos con secretaría clasificada en clase 3ª:**

En estas corporaciones no existe obligación de crear un puesto de tesorería como puesto independiente reservado a funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional.

Por ello, el ejercicio de las funciones de tesorería en los mismos no necesita del nombramiento de un Tesorero, pudiendo acudirse para ello a alguna de las siguientes opciones:

- Nombramiento mediante **acumulación de funciones** a otro funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional de otra entidad local.
- Ejercicio de las funciones por los **servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales**.
- Creación por la Comunidad Autónoma de una **agrupación de municipios** para el sostenimiento de un puesto de Tesorería, en los mismos términos indicados para los Ayuntamientos de clase 2ª.
- En caso de no resultar posible ninguna de las opciones anteriores, ya sea por carecer de disponibilidad presupuestaria, ya sea por inexistencia o inaplicación de los restantes mecanismos, las funciones de tesorería podrán ejercerse por el **funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional de la subescala de secretaría-intervención, que desempeña el puesto de secretaría, clase 3ª**, y en su defecto por un **funcionario de la Corporación local que ejerza estas funciones a título accidental**.
- En este mismo sentido, los **secretarios interinos y con nombramiento accidental** que actualmente desempeñen los puestos de secretaría, clase 3ª en Ayuntamientos y Agrupaciones de Municipios constituidas para tal fin, podrán seguir ejerciendo, igualmente, las funciones de tesorería, como propias de dichos puestos.”

Aquests criteris interpretatius no van ser ben acollits pels col·lectius professionals, que van manifestar la seva queixa tant pel contingut com pel procediment utilitzat.<sup>238</sup> Actualment,

---

<sup>238</sup> El COSITAL va enviar la següent resposta a la nota informativa de la Direcció general de la funció Pública (<http://www.cosital.es/noticias-y-actualidad/1037-2017-02-03-13-32-06.html>):

l'aclariment definitiu de l'exercici de les funcions de tresoreria està pendent d'un futur reglament que, avui dia, encara està en tràmit.

### 6.3.3. Creació, classificació, supressió i oferta pública d'ocupació

El primer canvi substancial incorporat per la LRSAL es troba a l'apartat 4 de l'article 92 bis LRBRL, el qual fa referència a la creació, classificació i supressió de llocs reservats a FHN. Anteriorment corresponia a les CCAA d'acord amb els criteris bàsics fixats per llei, i ara és al Govern, mitjançant Reial Decret, a qui correspon regular les especialitats de la creació, classificació i supressió d'aquests llocs de treball, així com les del seu règim disciplinari i situacions administratives.

L'apartat 5 torna a recuperar per l'Estat Central les competències relatives a l'aprovació de l'oferta pública d'ocupació, la selecció, la formació i l'habilitació dels FHN. La centralització de l'oferta pública d'ocupació ha estat aplaudida per una part important del col·lectiu. No obstant això, la major virtut d'aquesta nova previsió decau d'una anàlisi comparativa de les ofertes públiques segons el règim fixat per l'EBEP, i les posteriors a la

---

“Sr. Director General:

En relación con el documento que lleva por título: “Criterios para el ejercicio de las funciones de tesorería en las Corporaciones Locales de menos de 20.000 habitantes a partir del 1 de enero de 2017”, remitido en el día de ayer debo de manifestarle:

a. El Consejo General de COSITAL ya adoptó unos criterios sobre la aplicación de la modificación del artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, efectuada por el Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre, en los que fijó su postura al respecto (se adjunta copia de dicho documento).

b. Desde entonces no ha habido ningún cambio normativo que permita mantener coherentemente una posición distinta sobre este particular.

c. Aunque parece que el documento remitido ya ha sido difundido, al menos a las comunidades autónomas, (ayer daba cuenta de él [europapress.es/Galicia](http://europapress.es/Galicia)), lo que nos hace suponer que no hay margen para su modificación, debo señalarle que lamentamos que no se haya comunicado con anterioridad a este Consejo General –lo que hubiera posibilitado efectuar aportaciones de este Consejo-, así como que del documento se desprenda:

1. Que el artículo 92 bis permite directamente, como algo normal, el ejercicio de funciones reservadas por funcionarios interinos o accidentales, cuando debe ser un recurso excepcional.

2. Que no es necesario crear los puestos de tesorería; cuando de una aplicación integrada de dicho precepto y del contenido del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, resulta que los puestos deben ser creados o eximidos de su creación.

3. Que no hay plazo para llevar a cabo los procedimientos señalados en el apartado anterior; y que las funciones pueden ser desempeñadas sine die por funcionarios de la propia corporación.

d. Consideramos cualquier recomendación que se adopte, más allá de la literalidad de las normas aplicables, debiera fundamentarse en razones de interés público, limitarse en el tiempo y justificarse en la previa iniciación de los procedimientos necesarios para crear los puestos o la adopción de las resoluciones legales que permitan el ejercicio de las funciones de acuerdo a lo legalmente establecido.

e. En todo caso, en el estado actual de la cuestión, creemos que la aprobación del Reglamento Regulador del Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, que ya cuenta con el dictamen favorable del Consejo de Estado, facilitaría, en gran medida, teniendo en cuenta las previsiones que contiene al respecto, la resolución del problema planteado. Aprobación, que dado el estado de tramitación no tiene por qué demorarse apenas.

En todo caso, le reitero la permanente disposición de este Consejo General de COSITAL para colaborar en la búsqueda de soluciones a la situación creada y la implementación de aquellas que se adopten para el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 92 bis de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.”

LRSAL, en relació a les quals, CCAA, com és el cas de Catalunya, en surten greument perjudicades.

En els següents quadres, s'efectua un estudi comparatiu de les ofertes públiques de Catalunya, per una banda, i del conjunt de les comunitats autònomes durant la vigència de la Disposició Addicional Segona de l'EBEP i de l'Estat a partir la LRSAL, per l'altra banda:

Oferta pública d'ocupació a Catalunya:

Any OPC	Secretaria-intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2009	50	17		44		111
2010	50	15		35		100
2012	40	15	5	35	5	100
2013	40	18	12	30	12	112
TOTALS	180	65	17	144	17	423

Oferta pública d'ocupació del conjunt de CCAA:

Any OPC	Secretaria-intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
TOTALS	498	123	90	200	80	991

Oferta pública d'ocupació a Espanya:

Any OPC	Secretaria-intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2014	90	30		131		251
2015	115	35	20	125	45	340
2016	145	75		195		415
2017	150	100	22	148	30	450
TOTALS	500	240	42	599	75	1456

Es pot constatar com del total només hi ha 465 places de diferència i que, proporcionalment (per un període igual de 4 anys), Catalunya en surt greument perjudicada, ja que havia actuat amb la responsabilitat necessària amb una política real de selecció proporcionada per a poder cobrir les places vacants. També, es pot constatar el dèficit de convocatòria de places de categoria superior per part de l'Estat, així com de la reducció de les de secretaria-intervenció.

Però, aquesta no és l'única crítica al nou règim, més enllà d'estar frontalment en contra del principi de descentralització que es desprèn de l'article 103 de la Constitució, sinó que, a

més, provoca una manca important d'especialització entre els nous funcionaris seleccionats. S'ha de tenir present que les CCAA tenen competències importants en qüestions com l'urbanisme o les especialitats de règim local. El coneixement d'aquestes especialitats es podia identificar clarament per cada comunitat autònoma en els processos selectius que convocava. Doncs bé, aquesta especialitat es perd amb el nou sistema, que tracta la selecció com si el règim local espanyol fos un conjunt unitari. En conclusió, el que en principi es justifica com a garantia de professionalització o d'assegurament d'un nombre de places suficient, d'una anàlisi de la realitat, se'n desprèn tot el contrari. I és evident que quan l'Estat regula en contra dels seus propis principis (descentralització), les conseqüències en cap cas poden ser positives. Potser el legislador estatal s'hauria de plantejar el model d'estat, tot i que probablement ja ho estigui fent.

#### **6.3.4. Provisió de llocs de treball i permanència**

En l'apartat 6 de l'article 92 bis LRBRL, es regula el sistema de provisió de llocs de treball. Segurament els dos punts de major conflicte eren, per una banda, el sistema excepcional de lliure designació (cal recordar que una part important del col·lectiu representat pel COSITAL i algunes forces polítiques com el Foro Asturias proposaven la supressió d'aquest sistema de provisió), i, per l'altra, el repartiment de valor proporcional entre mèrits generals, autonòmics i locals.

La nova regulació de les formes de provisió és un exponent més de l'actitud centralitzadora de l'Estat POSADA de manifest amb la LRSAL, reduint a la mínima expressió la capacitat d'influència de les CCAA i les entitats locals. Les formes de provisió es regularan per Reial Decret, preveient com a forma normal de provisió, el concurs. Es mantenen els dos concursos anuals: l'ordinari i l'unitari. En relació al percentatge dels mèrits, es fixa un 80% pels generals, un 15% pels autonòmics i un 5% pels locals. Aquest percentatge és molt més lesiu als àmbits autonòmics i a l'autonomia local que amb les previsions anteriors a l'EBEP (cal tenir en compte que eren 65%, 10% i 25%, respectivament).<sup>239</sup> Intentar reduir a la mínima expressió els mèrits locals, interpreto que és un menyspreu absolut a l'autonomia municipal. Els municipis haurien de tenir una major importància i participació en la selecció dels titulars dels seus llocs de treball segurament de més importància, complexitat i influència dels municipis. La solució, com ja havien fet moltes CCAA (València, Galícia, Castella-la Manxa, entre d'altres), és regular els mèrits específics per tal d'assegurar que siguin objectius. Aquest sistema de quasi supressió de ben segur propiciarà una corrent perillosa d'increment del que hauria de ser excepció, que és la lliure designació.

Si es fa una anàlisi comparativa del pes dels diferents tipus de mèrits en els sistemes de provisió, es pot constatar com les previsions inicials de la LRBRL, o els desenvolupaments

---

<sup>239</sup> La valoració dels mèrits generals està desenvolupada a l'article 1 de l'Ordre de 10 d'agost de 1994, que preveu els següents conceptes i valors:

- Serveis prestats: fins a 6 punts.
- Grau personal consolidat: fins a 2,5 punts.
- Titulacions acadèmiques: fins a 3,5 punts.
- Cursos de formació i perfeccionament: fins a 5 punts.
- Antiguitat: fins a 2,5 punts.

autonòmics de la Disposició Addicional Segona de l'EBEP (per part de les CCAA que ho van desenvolupar), donaven major importància a mèrits autonòmics (per a donar cabuda a les especialitats normatives de cada comunitat autònoma) i als locals (com a exponent d'autonomia local i capacitat de participar en el disseny del perfil professional d'un alt funcionari municipal):

<b>Normativa d'aplicació</b>	<b>Mèrits generals</b>	<b>Mèrits autonòmics</b>	<b>Mèrits locals</b>
LRBRL (abans LRSAL)	65	10	15
Catalunya	20	40	40
Galícia	65	10	25
València	50	25	25
Múrcia	50	25	25
País Basc	65	30	5
LRSAL	80	15	5

Es pot constatar com Catalunya és la comunitat autònoma que major pes donava als mèrits autonòmics i locals, fet que propicia una major incidència en la provisió dels llocs del coneixement de les especificitats del règim local i jurídic propi, així com dels ens locals per a definir els perfils professionals dels seus FHN. Segurament per aquesta possibilitat, a Catalunya, des de l'EBEP i fins a la LRSAL, no es va procedir a cap nomenament per lliure designació, perquè els municipis no havien d'afrontar un complex procediment per tal d'obtenir la categoria de "municipis de gran població", que és el que possibilitava les lliures designacions, ja que tenien un ampli camp de maniobra a l'hora de fixar els coneixements específics i habilitats dels seus FHE.<sup>240</sup>

Es constata que a València i a Múrcia es fixen els mateixos percentatges, equiparant en un 25% els mèrits autonòmics i els locals i reduint fins a un 50% els mèrits generals.

Pel que fa a la provisió per lliure designació, la LRSAL en manté el seu caràcter excepcional. No obstant això, n'incrementa la casuística en la que es pot utilitzar la lliure designació com a sistema de provisió. Si abans l'àmbit subjectiu de la lliure designació eren els municipis de gran població (només 1 a Catalunya), ara ho seran els inclosos als articles 111 i 135 del TRLHL, Diputacions Provincials, "Cabildos" i Consells Insulars, Ceuta i Melilla. O sigui, pel que fa a municipis:

- Que siguin capital de província o de comunitat autònoma
- Que tinguin 75.000 habitants o més.

Això sí, es manté l'autorització expressa de l'òrgan competent de l'Estat en matèria d'hisendes locals per a la lliure designació i cessament d'interventors-tresorers. Desapareix, també, qualsevol intervenció de les autoritats competents de les CCAA.

Pel que fa a la resta de sistemes de provisió, com són nomenaments provisionals, comissions de serveis, acumulacions i nomenament de personal interí i accidental, el paper de les CCAA queda reduït a atribucions únicament executives. La disposició addicional segona de l'EBEP preveia que les CCAA efectuaven aquests nomenaments d'acord amb la seva pròpia normativa, fet que possibilitava el seu desenvolupament, tan legal com

<sup>240</sup> Aquesta és una tendència que ja s'ha invertit, i més per l'ampliació del supòsits de lliure designació efectuada per la LRSAL.

reglamentari. Actualment, només poden efectuar els nomenaments.

Pel que fa a la permanència en el lloc de treball, que abans també era una qüestió a regular per cada comunitat autònoma, es concreta el deure de permanència en el lloc de treball obtingut per concurs per un mínim de 2 anys, durant els quals no poden participar en concursos de provisió o ser nomenats amb caràcter provisional en un altre lloc de treball, excepte que ho sigui d'una mateixa entitat local. No obstant això, de forma excepcional i abans del transcurs d'aquest termini, es podran efectuar nomenaments provisionals per part del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques si hi ha raons i circumstàncies que requereixin la cobertura del lloc amb caràcter urgent, i aquest nomenament no es pugui efectuar a favor de cap altre FHN. Sorpren que sigui el ministeri qui es reservi aquest nomenament excepcional i no ho pugui fer l'òrgan competent de la comunitat autònoma, com en la resta de supòsits. Segurament és una nova manifestació de la desconfiança de l'Estat en vers les CCAA.

### **6.3.5. Règim disciplinari**

La nova proposta de règim disciplinari que incorpora la LRSAL és similar a la que es va definir a la llei valenciana, centralitzant també els òrgans competents per a incoar i resoldre depenent de les infraccions. De fet, hi ha un criteri important de lògica, que és que l'òrgan que té competència per a nomenar, hauria de ser el mateix que per a separar del servei. En el règim anterior, l'Estat havia renunciat a les competències sancionadores, que s'havien traspassat a les CCAA, excepte pel supòsit que el FHN estigués destinat en una comunitat autònoma diferent a la que va incoar el procediment.

D'acord amb l'apartat 10 de l'article 92 bis LRBRL, són competents per a incoar expedients disciplinaris:

- L'òrgan competent de la Corporació Local per faltes lleus.
- La comunitat autònoma respecte a funcionaris de corporacions locals del seu àmbit territorial, excepte per faltes molt greus tipificades a la normativa estatal bàsica.
- El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per faltes molt greus tipificades a la normativa estatal bàsica.

L'òrgan competent per a incoar ho és per nomenar instructor, que haurà de ser funcionari de carrera de qualsevol dels cossos o escales del subgrup A1, amb coneixements en la matèria a la que es refereixi la infracció. L'òrgan competent per a incoar també serà per a decretar o aixecar la suspensió provisional de l'expedientat, o per a instruir les diligències prèvies abans de la incoació.

Són competents per a imposar sancions:

- El ministre d'Hisenda i Administracions Públiques quan la sanció sigui per falta molt greu, tipificada a la normativa bàsica estatal.
- La comunitat autònoma si es tracta de sancions de suspensió de funcions i destitució, quan no siguin competència del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques.



- L'òrgan local competent quan siguin faltes lleus.

La sanció de destitució implica pèrdua del lloc de treball, amb prohibició d'obtenir destí en la mateixa Corporació en el termini que es fixi i amb un màxim de 6 anys per faltes molt greus o 3 anys per faltes greus. La sanció de suspensió de funcions tindrà una durada màxima de 6 anys per faltes molt greus i 3 anys per faltes greus.

### 6.3.6. Règim específic del País Basc

El nou redactat de l'apartat 7 de la disposició addicional segona LRBRL, donat per l'article 34 LRSAL, manté un règim específic pel País Basc.

D'acord amb aquest, la normativa reguladora dels FHN que es desprèn de l'article 92 bis LRBRL, s'ha d'aplicar d'acord amb la disposició addicional primera de la Constitució,<sup>241</sup> l'article 149.1.18. de la mateixa i l'Estatut d'Autonomia del País Basc.<sup>242</sup> Totes les facultats previstes en relació als FHN seran exercides per les institucions competents d'acord amb la normativa autonòmica, fins i tot la possibilitat de convocar concursos per les places vacants al País Basc, i la facultat de nomenament dels funcionaris en aquests concursos.

Pel que fa als barems, també tenen un règim específic, preveient-se que el percentatge de barems generals serà d'un 65% i els autonòmics, un 30%, quedant, per tant, un 5% pels locals.

Es manté la vigència també de l'apartat novè de la disposició addicional, segons el qual, per conveni entre l'IVAP i l'INAP, es poden incloure en els cursos de formació dels FHN matèries o disciplines pròpies de les seves peculiaritats específiques, complint els requisits mínims d'ordre acadèmic que es fixin.

Es fa difícil d'entendre com aquest règim específic del País Basc, que s'ha de comprendre com a correcte atenent a les seves peculiaritats, no s'aplica també a la resta de CCAA que tenen un ampli desenvolupament normatiu del seu règim local i de funció pública. És més fruit del pacte polític que no pas d'una realitat que requereix d'una regulació específica.

Finalment, l'apartat 10 de la disposició addicional específica no és d'aplicació l'article 92 bis LRBRL al control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació de les Diputacions Forals, que s'organitza lliurement per aquestes en el marc del Concert Econòmic.

---

<sup>241</sup> «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

<sup>242</sup> S'ha de tenir present que l'art. 10 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc preveu que la comunitat autònoma té competència exclusiva, entre d'altres, en matèria de règim local i estatut dels funcionaris del País Basc, sense perjudici del que estableix l'art. 149.1.18. de la Constitució.

### 6.3.7. El reforç de la funció interventora

L'art. 2 LARSAL modifica alguns articles del TRLHL que afecten les funcions de control, de manera que es reforça l'actuació dels interventors (i alhora es dona molta més responsabilitat). Aquest increment de funcions dificulta, encara més, l'encaix d'aquesta funció amb un sistema de provisió per lliure designació.

Es modifica l'article 213 TRLHL, que incorpora a les funcions de control financer l'auditoria de comptes de les entitats que es determini reglamentàriament.

El segon paràgraf de l'article 213 fa una previsió de futura regulació de mètodes de control, metodologia d'aplicació i criteris d'actuació a aprovar pel Govern, així com de drets i deures del personal controlador (interventors) i dels destinataris dels informes de control.

Els interventors dels ens locals, als que se'ls dona la categoria d'òrgans, remetran anualment a la Intervenció General de l'Estat un informe-resum del resultat d'aquests controls.

També es modifica l'art. 218 TRLHL, el qual regula els informes de resolució de discrepàncies. La incorporació més important és la previsió de remissió al Tribunal de Comptes de les resolucions adoptades pel President i pel Ple contraris als reparaments efectuats per l'òrgan interventor, així com un resum de les principals anomalies detectades en matèria d'ingressos. Aquests informes no podran incorporar qüestions d'oportunitat o conveniència de les actuacions que fiscalitzi. A més, és dona més rellevància a aquests informes, que s'han d'eleva al Ple, ja que han de constituir un punt independent a l'ordre del dia. Aquesta previsió, obvia que moltes CCAA tenen òrgans amb funcions similars (Sindicatura de Comptes a Catalunya), que són els que haurien de rebre aquesta informació.<sup>243</sup> El dubte és si es tracta d'un error o d'una nova centralització de funcions plenament conscient en el marc recentralitzador del legislador estatal. Tot això, aquesta mancança es corregeix a l'article 15 del RD 424/2017, que sí que preveu que l'informe es pot enviar a òrgans amb funcions similars de les CCAA.

---

<sup>243</sup> D'acord amb l'article 80.1. EAC, «la Sindicatura de Comptes és l'òrgan fiscalitzador extern dels comptes, de la gestió econòmica i del control d'eficiència de la Generalitat, dels ens locals i de la resta del sector públic de Catalunya». El punt 3 del mateix article estableix que «la Sindicatura de Comptes i el Tribunal de Comptes han d'establir llurs relacions de cooperació per mitjà d'un conveni. En aquest conveni s'han d'establir els mecanismes de participació en els procediments jurisdiccionals sobre responsabilitat comptable».

L'article 2 de la Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes especifica preveu, entre les seves funcions, la de fiscalitzar els comptes de la totalitat dels ingressos i les despeses del sector públic de Catalunya (en el qual, d'acord amb l'article 3, s'hi inclou l'administració local de Catalunya), i examinar-ne els comptes generals anuals. L'article 47 de la Llei fa referència a les relacions amb el Tribunal de Comptes, que es regulen per mitjà d'un conveni. El conveni actualment en vigor està publicat en el DOGC número 6844, de 6 d'abril de 2015, i d'acord amb el mateix, els comptes de les entitats locals es consideren retuts quan es presenten davant de qualsevol dels dos.

Finalment, també s'ha de tenir present que d'acord amb l'article 233 TRLHL la fiscalització externa dels comptes de les entitats locals es funció pròpia del Tribunal de Comptes, sense perjudici de les facultats que, en matèria de fiscalització externa de les entitats locals, tinguin atribuïdes les comunitats autònomes pels seus Estatuts.

També es preveu en el nou redactat la possibilitat que el President de l'entitat local pugui elevar la resolució de les discrepàncies a l'òrgan competent per raó de la matèria de l'administració que tingui atribuïda la tutela financera. Dubto que aquest sigui un instrument massa utilitzat, ja que incorpora una nova tutela de difícil encaix dins el principi d'autonomia local encara que de caràcter voluntari.

La disposició addicional setena regula la col·laboració de la Intervenció General de l'Estat amb les intervencions locals. Fins i tot es preveu que, mitjançant la formalització de l'oportú conveni, aquella pot assumir la realització de les funcions de recolzament per tal de reforçar l'autonomia i eficàcia dels òrgans responsables del control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera, comptable i pressupostària en l'àmbit de les entitats locals. Aquests convenis preveuran la contraprestació econòmica a favor de l'Estat.

Es fa difícil d'entendre com aquesta assumpció de funcions per part de la Intervenció General de l'Estat pot reforçar l'autonomia i eficàcia dels òrgans interventors locals. Tot el contrari, ja que perdrien les seves funcions. I el més greu, davant uns òrgans que desconeixen la normativa específica dels ens locals, fet que podria comportar precisament una menor eficiència i errors en les tasques interventores.<sup>244</sup>

### **6.3.8.- El nou règim jurídic del control intern de les entitats del sector públic local**

En el BOE de 12 de maig de 2017 s'ha publicat el RD 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern de les entitats del sector públic local. Aquest ha estat un RD de llarga gestació, ja que la seva tramitació ha durat més de dos anys, amb aportacions per part del COSITAL i el CSITAL. D'acord amb la disposició final segona, entra en vigor el dia 1 de juliol de 2018. En aquest termini, els ens locals hauran de dotar a les seves intervencions dels mitjans materials i humans necessaris per al correcte exercici de la seva funció, d'acord amb el que es preveu en el reglament.

Aquest RD regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local, que segons la seva exposició de motius, prové de la pròpia LRSAL, que va modificar els articles 213 i 218 TRLHL<sup>245</sup>, que encomanen al Govern regular sobre els procediments i

---

<sup>244</sup> Precisament per aquests motius es fa difícil de pensar que se signaran convenis com els previstos. Per ara, la Intervenció General de l'Estat només n'ha signat amb la Ciutat Autònoma de Melilla per el control de fons regionals europeus (publicats als BOE de 12 de maig de 2016 i 12 de gener de 2017).

<sup>245</sup> L'article 213 TRLHL preveu:

*Artículo 213 Control interno*

*Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia.*

*A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior.*

metodologia d'aplicació amb dos objectius<sup>246</sup>:

- Reforçar el paper de la funció interventora.
- Aconseguir un control econòmic-pessupostari més rigorós.

El règim de control que es regula ho és sobre la base de l'experiència en l'exercici d'aquesta funció, dissenyant un model molt similar al previst pel sector públic estatal<sup>247</sup>.

Segons l'exposició de motius, el model assegurarà el control efectiu al 100 per cent del pessupost general consolidat en la modalitat de funció interventora, i com a mínim d'un 80 per cent mitjançant l'aplicació de la modalitat de control financer, preveient-se assolir el 100 per cent en el transcurs de tres exercicis consecutius<sup>248</sup>.

Probablement la novetat més important d'aquest nou règim jurídic del control intern, està en el desenvolupament del control financer, fins ara sense desenvolupament normatiu.

Aquest RD defineix, doncs, el règim jurídic del control intern, aportant novetats importants en el seu disseny i reforçant la funció interventora.

L'article 2 en defineix l'àmbit d'aplicació. Formen part del sector públic local, als efectes del reglament:

- La pròpia entitat local.
- Els organismes autònoms locals.
- Les entitats públiques empresarials locals.
- Les societats mercantils dependents de l'entitat local.
- Les fundacions del sector públic dependents de l'entitat local.
- Els fons sense personalitat jurídica, en els quals la dotació s'efectuï majoritàriament des dels pessupostos generals de l'entitat local.
- Els consorcis adscrits a l'entitat local.
- La resta d'entitats, tinguin o no personalitat jurídica, amb participació total o majoritària de l'entitat local.

El control intern de l'activitat econòmica financer de tot aquest sector públic s'exercirà per l'òrgan interventor mitjançant l'exercici de la funció interventora i el control financer. No obstant, d'acord amb l'apartat 2 de l'article 3, la funció interventora només s'exerceix

---

*Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior.*

<sup>246</sup> Curiosament, en les al·legacions presentades pel COSITAL al projecte es reforcen aquests objectius de reforç de funció interventora i millora del control. No obstant, el CSITAL aposta en les seves al·legacions per reclamar una modificació del TRLHL que estableixi de forma clara l'àmbit subjectiu i objectiu del règim de control de les entitats locals.

<sup>247</sup> Pot ser ens hauríem de preguntar si el model de l'Estat és un model d'èxit, que aconselli el seu traspass a l'àmbit local.

<sup>248</sup> Per assolir aquests objectius, no tant sols és necessària la regulació, sinó dotar de recursos humans i tècnics als ens locals, fet que sembla difícil atenent a les actuals polítiques de contenció econòmica, traduïdes a l'àmbit local amb l'escassa possibilitat de reposició i/o increment d'efectius, i de les dificultats que comportant l'increment de la despesa, tant pel que fa a inversions, com a despesa corrent. Segurament molts interventors i, sobretot, secretaris interventors, no podran implantar la norma per manca de recursos.

pels actes de l'ens local, els seus organismes autònoms i els consorcis adscrits, i abans de la seva aprovació, quan comportin el reconeixement de drets o la realització de despeses, i dels ingressos i pagaments que se'n derivin, així com la inversió o aplicació dels seus fons públics. L'objectiu de la funció interventora és assegurar que la gestió d'aquests actes s'ajusti a les disposicions aplicables.

Pel que fa al control financer, el seu objecte és verificar el funcionament dels serveis del sector públic local en l'aspecte econòmic i financer, per tal de comprovar el compliment de la normativa i directrius i que la gestió s'ajusti als principis de bona gestió financera, comprovant que la gestió dels recursos públics es troba orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia, la qualitat i la transparència, així com als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Aquest s'exerceix en les funcions de control permanent i d'auditoria pública, que inclouen el control d'eficàcia.

Finalment, també es preveu que l'òrgan interventor controlarà a entitats col·laboradores i beneficiaris de subvencions.

L'article 4 regula els principis als quals està sotmès l'òrgan interventor en l'exercici de les seves funcions: autonomia funcional<sup>249</sup>, exercici desconcentrat<sup>250</sup> i procediment contradictori<sup>251</sup>.

L'article 5 regula els deures de l'òrgan de control. El més destacable és el previst a l'apartat 2, en el qual s'estipula que quan cregui que els fets objecte de control puguin ser susceptibles de constituir infracció administrativa o puguin comportar responsabilitats comptables o penals, ho ha de posar en coneixement de l'òrgan competent<sup>252</sup>.

L'article 6 regula les facultats de l'òrgan de control:

- Obligació de col·laboració i recolzament als funcionaris encarregats del control per part d'autoritats, comandaments, directors d'organismes autònoms, societats mercantils i dels qui exerceixin funcions públiques en aquestes entitats.
- Obligació d'aportar dades, informes o antecedents a requeriment de l'interventor, amb transcendència per les actuacions de control que es desenvolupin.
- L'òrgan interventor pot demanar directament als òrgans de l'entitat local els assessoraments jurídics i els informes tècnics que consideri necessaris per l'exercici de la seva funció. Aquesta potestat segurament la provoca la complexitat de la funció interventora, que també afecta al compliment de la normativa dels actes afectats per la mateixa. Actes que poden ser complexes, de naturalesa urbanística, patrimonial, de contractació, de recursos humans, per exemple, en relació als quals la intervenció no en té l'especialització. Malgrat aquesta potestat, segurament es

---

<sup>249</sup> No tenen dependència funcional en relació a les entitats controlades.

<sup>250</sup> S'ha d'assegurar, amb mitjans propis o externs, al menys el control del 80 % del pressupost consolidat, i en 3 exercicis s'ha d'assegurar el 100 %.

<sup>251</sup> El reglament no fixa un procediment contradictori, que segurament seria desitjable atenent a l'amplitud de la funció interventora, sinó que preveu donar compte de les qüestions més transcendents a l'òrgan de gestió controla i al Ple.

<sup>252</sup> Es preveu com una actuació obligatòria per part de l'òrgan interventor. L'òrgan competent serà el tribunal de justícia competent si es tracta de delictes, a l'òrgan competent si es tracta d'infraccions en matèria de gestió econòmica-pressupostària de les previstes a la Llei 19/2013, i al Tribunal de Comptes en la resta de supòsits.

generaran importants conflictes entre departaments gestors o les assessories jurídiques de les entitats locals i els òrgans interventors en l'aplicació de la normativa, quan els criteris d'aquesta interpretació siguin diferents. En aquests supòsits de discrepàncies en l'aplicació de la norma, seria desitjable que la interpretació correcta fos la que es donés, si és el cas des de la Secretaria General, que és l'òrgan que té reservades les funcions d'assessorament legal preceptiu.

- Pot sol·licitar l'assessorament de la Intervenció General de l'Estat, en el marc de convenis de col·laboració.
- S'ha de garantir la protecció i defensa jurídica del personal controlador<sup>253</sup>.
- Els funcionaris actuants del control financer poden revisar els sistemes informàtics de gestió necessaris per desenvolupar les seves funcions.

L'article 7 regula les tres fases de la funció interventora:

- Fiscalització prèvia dels actes que reconeixin drets de contingut econòmic, autoritzin o aprovin despeses, disposin o comprometin despeses, acordin moviments de fons i valors.
- Intervenció del reconeixement de les obligacions i de la comprovació material de la inversió.
- Intervenció material del pagament.

La funció interventora s'ha d'exercir en els seves modalitats d'intervenció formal i d'intervenció material. La intervenció formal equival a la verificació del compliment dels requisits legals necessaris per a adoptar l'acord. La intervenció material comporta la comprovació de la real i efectiva aplicació dels fons públics.

El contingut de la funció interventora es regula a l'article 8, que diferencia entre:

- Fiscalització prèvia: Facultat d'examinar abans de la resolució qualsevol acte, document o expedient susceptible de produir drets o obligacions de contingut econòmic, moviment de fons o de valors, per assegurar la seva conformitat a les disposicions aplicables. En cap cas s'atendran qüestions d'oportunitat o conveniència.
- Intervenció prèvia: De la liquidació de la despesa o reconeixement d'obligacions, abans de l'oportuna resolució, per comprovar que s'ajusten a la llei o als negocis subscrits, i que el creditor ha complert o garantit la prestació. A aquesta s'hi afegixen la intervenció formal de l'ordenació del pagament i intervenció material del pagament.

L'article 9 regula la fiscalització prèvia de drets i ingressos. Mitjançant acord de ple, es pot substituir per la presa de raó en comptabilitat i control financer posterior. Si l'òrgan interventor es manifesta en desacord en el fons o la forma de l'acte, i la disconformitat sigui al reconeixement o liquidació de drets, es farà constar en full d'objecció que en cap cas suspèn la tramitació de l'expedient.

El capítol III del Títol II, articles 10 a 28, regula el procediment per a l'exercici de la funció interventora sobre despeses i pagaments.

---

<sup>253</sup> Entenc que aquesta protecció i defensa jurídica s'hauria de garantir a totes les persones que desenvolupin les seves funcions, en règim estatutari o laboral, a les entitats locals.

L'exercici de la funció interventora s'ha d'efectuar quan estigui instruït l'expedient i estigui en disposició de dictar-se la resolució per qui correspongui.<sup>254</sup> L'expedient s'ha de fiscalitzar en el termini de 10 dies hàbils (5 quan l'expedient s'hagi declarat de tramitació urgent o s'apliqui el règim de fiscalització limitada prèvia).<sup>255</sup>

La conformitat de l'òrgan interventor es fa constar mitjançant diligència signada, sense necessitat de motivació, fet que implica que la disconformitat sempre s'ha de motivar, com es preveu de forma expressa a l'article 12.

Les objeccions provocades pel desacord amb el fons o la forma dels actes s'han d'efectuar per escrit, motivant-ho en la normativa que recolzi el seu criteri. Els efectes suspensius de les objeccions es remeten a l'article 216.2. TRLHL.<sup>256</sup> L'apartat 3 de l'article desenvolupa el supòsit previst a l'apartat c) de l'article 216.2 TRLHL, concretant que procedirà la formulació d'una objecció suspensiva per omissió de requisits o tràmits essencials, en els següents supòsits:

- Quan l'òrgan no tingui competència per a la seva aprovació.
- Quan s'observin greus irregularitats en la documentació justificativa del reconeixement de l'obligació o no s'acrediti amb suficiència el dret del seu perceptor.
- Quan s'hagin omès requisits o tràmits que puguin comportar la nul·litat de l'acte (s'ha d'entendre nul·litat de ple dret).
- Quan la continuació de la gestió administrativa pugui comportar menyscapes econòmics a la tresoreria de l'entitat local o a un tercer.

Quan es tracti de requisits o tràmits no essencials, es podrà emetre informe favorable, tot i que l'eficàcia de l'acte quedarà condicionada a l'esmena dels defectes (s'ha d'entendre excepte en el supòsit de discrepància regulat a l'article 15).

L'òrgan al qual es dirigeix l'objecció, pot esmenar-la o iniciar el procediment de discrepància regulat a l'article 15. Aquest article parteix del fet que, excepte en les objeccions de caràcter suspensiu, les opinions de l'òrgan interventor respecte al compliment de normes no prevalen sobre les de l'òrgan de gestió. Les discrepàncies que aquests plantegin s'han de resoldre per part del president de l'entitat local o del ple,

---

<sup>254</sup> L'article 9 no fa referència a la total instrucció de l'expedient, sinó a què rebrà l'expedient original una vegada reunits tots els justificants i informes preceptius i estigui en disposició de resoldre's. Aquest precepte no té en compte que els expedients es tramiten en format electrònic, d'acord amb la llei 39/2015, segurament perquè el projecte és anterior a la mateixa. Tot i això s'hagués pogut fer alguna previsió en aquest sentit.

<sup>255</sup> Tenint en compte la complexitat de la funció interventora, en el cas que se sol·liciti assessorament jurídic, es pot suspendre el termini de fiscalització.

<sup>256</sup> L'article 216.2. TRLHL preveu:

2. Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado en los siguientes casos:

- a) Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el presupuesto no sea adecuado.
- b) Cuando no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago.
- c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.
- d) Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

d'acord amb el previst a l'article 217 TRLHL,<sup>257</sup> o per l'òrgan que tingui atribuïda la tutela financera d'acord amb el previst a l'article 218.2. TRLHL.<sup>258</sup> L'òrgan interventor ha d'eleva un informe anual al ple de totes les resolucions adoptades pel president contràries a les objeccions efectuades, amb ocasió de la dació de compte de la liquidació del pressupost. Aquest informe també ha d'incloure les principals anomalies detectades en matèria d'ingressos, i únicament tindrà en compte aspectes directament relacionats amb la funció interventora, sense incloure qüestions d'oportunitat o conveniència. El president també podrà presentar informe justificatiu de la seva actuació.

Presentat l'informe al ple, l'òrgan interventor remetrà al Tribunal de Comptes o òrgan autonòmic corresponent, les resolucions i acords adoptats pel president i el ple contraris a les seves objeccions.

El règim de fiscalització limitada prèvia previst a l'article 219.2. i 3 TRLHL,<sup>259</sup> està desenvolupat a l'article 13 del reglament, sense incorporar novetats importants més enllà de la previsió que independentment dels extrems subjectes a fiscalització limitada prèvia aprovats pel ple, es consideraran transcendents i, per tant, s'hauran de tenir en compte, els extrems fixats per acord del Consell de Ministres en relació a l'exercici de la funció

---

<sup>257</sup> L'article 217 TRLHL preveu:

Artículo 217 Discrepancias

1. Cuando el órgano a que afecte el reparo no esté de acuerdo con este, corresponderá al presidente de la entidad local resolver la discrepancia, siendo su resolución ejecutiva. Esta facultad no será delegable en ningún caso.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, corresponderá al Pleno la resolución de las discrepancias cuando los reparos:
  - a) Se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito.
  - b) Se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia.

<sup>258</sup> L'article 218.2. TRLHL preveu:

2. Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la Entidad Local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

<sup>259</sup> Els apartats 2 i 3 de l'article 219 preveuen:

2. El Pleno podrá acordar, a propuesta del presidente y previo informe del órgano interventor, que la intervención previa se limite a comprobar los siguientes extremos:

- a) La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza de gasto u obligación que se proponga contraer.  
En los casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 174 de esta ley.
- b) Que las obligaciones o gasto se generan por órgano competente.
- c) Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente.

El órgano interventor podrá formular las observaciones complementarias que considere conveniente, sin que estas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes correspondientes.

3. Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización limitada a que se refiere el apartado 2 de este artículo serán objeto de otra plena con posterioridad, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Los órganos de control interno que realicen las fiscalizaciones con posterioridad deberán emitir informe escrito en el que hagan constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan de ellas. Estos informes se remitirán al Pleno con las observaciones que hubieran efectuado los órganos gestores.



interventora en règim de requisits bàsics en els supòsits en que sigui d'aplicació per a les entitats locals.

L'article 19 estableix les comprovacions que, sense perjudici que la intervenció sigui limitada prèvia, ha d'efectuar l'òrgan interventor en el reconeixement d'obligacions i inversions:

- Que les obligacions corresponen a despeses aprovades i fiscalitzades favorablement (excepte que l'aprovació de la despesa i el reconeixement de l'obligació s'efectuïn simultàniament).
- Que els documents justificatius de l'obligació s'ajusten a les disposicions legals d'aplicació. En la documentació, hi haurà de constar:
  - o Identificació del creditor
  - o Import exacte de l'obligació
  - o Prestacions, serveis o altres causes de les que se'n derivi l'obligació del pagament.
- Que s'ha comprovat materialment, quan sigui procedent, l'efectiva i conforme realització de l'obra, servei, subministrament o despesa i que s'ha efectuat aquesta comprovació.

Pel que fa a la intervenció material de les inversions, està regulada a l'article 20 i comporta l'assistència de l'òrgan interventor a l'acta de recepció quan l'import de la inversió sigui igual o superior a 50.000 €. També pot acordar la realització de comprovacions materials durant l'execució de les obres, la prestació dels serveis i la fabricació de bens. Aquesta previsió, de ben segur que requerirà pel seu correcte exercici, del corresponent reforçament i assessorament tècnic. Probablement comportarà un creixement del personal adscrit a les intervencions, ja que, tot i la possibilitat de cercar assessorament, es tendirà també a controlar directament aquesta funció, més enllà dels serveis tècnics de la pròpia corporació. No seria gens estrany que, en un futur proper, les intervencions de ciutats mitjanes i grans comptin amb personal tècnic sota la seva dependència.

El reglament també regula de forma detallada les actuacions a realitzar per l'òrgan interventor en relació a la intervenció formal i material de la despesa, la fiscalització prèvia d'ordres de pagament a justificar i d'ordres de pagament de bestretes de caixa fixa, així com dels respectius comptes justificatius.

Les conseqüències de l'omissió de la intervenció, descrites a l'article 28, són contundents: no es podrà reconèixer l'obligació, ni tramitar el pagament, ni intervenir aquestes actuacions fins que es conegui i resolgui aquesta ommissió. En aquest cas, l'òrgan interventor ho ha de manifestar a l'autoritat que hagués iniciat l'expedient, expressant la seva opinió, i se sotmetrà a decisió del President de l'entitat local, que decidirà si continua amb el procediment o no, o les actuacions que siguin procedents. Si l'ommissió es refereix a obligacions o despeses competència del ple, serà aquest qui acordarà la seva continuació o no.

L'article 29 especifica les formes de control financer que s'efectuaran mitjançant el control permanent i l'auditoria pública. El control permanent s'efectua sobre l'entitat local i els organismes públics en els que es realitzi la funció interventora. El seu objecte és comprovar que el funcionament de l'activitat econòmica i financera del sector públic local

s'ajusta a l'ordenament jurídic i als principis de bona gestió financera, podent aplicar tècniques d'auditoria.

L'auditoria pública es divideix en auditoria de comptes, auditoria de compliment i auditoria operativa. L'auditoria de comptes té per objecte la verificació relativa a que els comptes anuals representen la imatge fidel del patrimoni, de la seva situació financera i dels resultats, així com l'execució del pressupost d'acord amb els principis comptables i pressupostaris, i s'exercirà sobre:

- Organismes autònoms
- Entitats públiques empresarials
- Fundacions del sector públic local
- Fons sense personalitat jurídica i consorcis
- Societats mercantils

L'auditoria de compliment i auditoria operativa s'exerceix sobre les entitats del sector públic local no sotmeses a control permanent. El seu objectiu és verificar que els actes, operacions i procediments de gestió econòmica-financera s'han desenvolupat d'acord amb la normativa d'aplicació.

L'article 30, que regula el deure de col·laboració dels ens gestors, estableix que quan s'obstrueixi l'execució del control financer, o no es presti la col·laboració necessària, l'òrgan interventor ho ha de comunicar al titular de l'òrgan objecte de control per tal que adopti les mesures correctores oportunes.

El control financer s'haurà d'executar d'acord amb el Pla Anual de Control Financer, elaborat per l'òrgan interventor, que ha de recollir les actuacions de control permanent i d'auditoria pública a realitzar durant l'exercici. Aquest control ha d'incloure les actuacions de caràcter obligatori i les que se seleccionin sobre la base d'una anàlisi de riscos,<sup>260</sup> d'acord amb els objectius a aconseguir, les prioritats establertes per cada exercici i els mitjans disponibles.

L'article 32 regula de forma detallada les actuacions que haurà d'efectuar l'òrgan interventor en el control permanent, que s'ha d'efectuar de forma continuada:

- Verificació del compliment de la normativa i procediments aplicables als aspectes de gestió econòmica als quals no s'estén la funció interventora.
- Seguiment de l'execució pressupostària i verificació del compliment dels objectius assignats.
- Comprovació de la planificació, gestió i situació de tresoreria.
- Les actuacions previstes a les normes pressupostàries i reguladores de la gestió econòmica del sector públic local.
- Anàlisi de les operacions i procediments per tal d'efectuar una valoració de la seva racionalitat econòmica-financera i adequació als principis de bona gestió per a detectar possibles deficiències i proposar recomanacions.

---

<sup>260</sup> El concepte de riscos, d'acord amb l'article 30.2., s'ha d'entendre com la possibilitat que es produeixin fets o circumstàncies susceptibles de generar incompliments de la normativa aplicable, falta de fiabilitat de la informació financera, inadequada protecció d'actius o falta d'eficàcia i eficiència en la gestió.

- En els supòsits d'entitats locals, verificar, mitjançant tècniques d'auditoria, que les dades amb transcendència econòmica aportades pels ens gestors com a suport de la informació comptable reflecteixen raonablement les operacions derivades de la seva activitat.

Les actuacions a realitzar poden consistir en:

- Examen de registres comptables, comptes, estats financers o de seguiment elaborats per l'òrgan gestor.
- Examen d'operacions individuals.
- Verificació material de l'efectiva i conforme realització d'obres, serveis, subministraments i despeses.
- Anàlisi dels sistemes i procediments de gestió.
- Revisió dels sistemes informàtics de gestió econòmica-financera.

L'article 33 regula les actuacions d'auditoria pública, que se sotmeten a les normes d'auditoria aprovades per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat i les normes tècniques que les desenvolupin.

Les actuacions que es podran efectuar per a l'aplicació dels procediments d'auditoria són:

- Examinar documents i antecedents que afectin directament o indirecta la gestió econòmica financera de l'òrgan auditat.
- Requerir la informació i documentació que es consideri necessària per a l'exercici de l'auditoria.
- Sol·licitar informació fiscal i de seguretat social.
- Sol·licitar informació als tercers relacionats amb l'ens auditat sobre operacions realitzades, saldos comptables generats i costos, si així es preveu en el contracte i existeix acord.
- Verificar la seguretat i fiabilitat dels sistemes informàtics que suporten la informació econòmica-financera i comptable.
- Efectuar comprovacions materials dels actius dels ens auditats.
- Sol·licitar assessoraments i dictàmens jurídics i tècnics.

L'article 37 preveu que l'òrgan interventor ha d'elaborar un informe resum de caràcter anual, amb l'aprovació del compte general, sobre els resultats del control intern de l'article 213 TRLHL.<sup>261</sup> Aquest informe es remetrà al ple i a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, dins el primer quadrimestre de l'any.<sup>262</sup> Aquest informe s'emetrà d'acord amb les instruccions que dicti la Intervenció General de l'Administració de l'Estat pel que fa a estructura, contingut i format. Amb aquesta previsió, probablement s'intenta homogeneïtzar el format i contingut de la informació tramesa per tots els ens locals a efectes d'estudi, comparació i estadística.<sup>263</sup> Com a resultat d'aquest informe, el

<sup>261</sup> Fa referència al control intern en les seves modalitats de funció interventora, funció de control financer i funció de control d'eficàcia.

<sup>262</sup> Sembla difícil de compaginar l'obligació de remetre l'informe dins el primer quadrimestre de l'any quan els comptes generals es poden aprovar fins al dia 1 d'octubre, tal com preveu l'article 212.4. TRLHL.

<sup>263</sup> L'exposició de motius així ho justifica:

“Para concluir con el desarrollo del control financiero resulta imprescindible, tal y como se ha recogido en el último de los capítulos del título III, regular respecto a los resultados obtenidos. Para ello, se regulan en este apartado lo referente a los informes, pretendiendo la norma que estos mantengan una homogeneidad, y

president de la Corporació haurà de formalitzar un Pla d'Acció per tal de determinar les mesures per a corregir les debilitats, deficiències errors o incompliments que es desprenguin del mateix. Aquest pla d'acció també està sotmès a un control de l'òrgan interventor, ja que en el termini màxim de 3 mesos se li ha de remetre, i aquest n'ha d'avaluar la seva adequació, informant-ne al ple i a la Intervenció General de l'Estat.<sup>264</sup>

Finalment, els articles 39 i 40 regulen els règims de control simplificat, que s'aplica a aquelles entitats locals que compleixin amb els requisits establerts en els models de comptabilitat simplificada o bàsica.<sup>265</sup>

L'article 40 regula el règim de control intern de les entitats locals incloses en l'àmbit d'aplicació del model simplificat de comptabilitat locals<sup>266</sup>. Aquestes entitats locals exerciran la funció interventora en les seves dues modalitats de règim ordinari i especial de fiscalització i intervenció limitada prèvia pel que fa a la gestió econòmica de l'entitat local. No obstant això, no els d'aplicació obligatòria la funció de control financer.<sup>267</sup>

La disposició addicional tercera fixa una curiosa obligació de formació continua als funcionaris responsables del control i la fiscalització, que hauran de seguir els cursos i activitats formatives necessàries de forma continuada per tal d'assegurar un nivell suficient de coneixements teòrics, qualificacions i valors professionals. Aquesta necessitat l'analitzarà la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, que és la que programarà les actuacions necessàries amb els centres públics especialitzats.

D'aquesta disposició sorprenen dos aspectes, els quals són:

- Fixar una obligació de formació contínua de forma específica per aquest col·lectiu sembla excessiu i innecessari. Si bé és cert que les tasques són especialitzades, fixar una obligació tan clara i específica, sense preveure'n el com i les conseqüències, sembla superflu. S'ha de tenir en compte que el TRLEBEP tracta la formació des de tres punts de vista, que són suficients i afecten tots els funcionaris:
  - o Com un dret (article 14.g.)
  - o Com un element en l'avaluació de l'acompliment (article 20.3.)
  - o Com un principi de conducta (article 55.8.)
- No sembla que sigui la Intervenció General de l'Administració de l'Estat l'òrgan més idoni per a definir i programar aquesta formació. És una invasió injustificada

---

expresen de forma clara, objetiva y ponderada los hechos comprobados, las conclusiones obtenidas y las recomendaciones que procedan.”

<sup>264</sup> La remissió a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat no es considera justificada, i sembla més una mesura de tutela indirecta que no pas facilitar informació per a l'exercici de les pròpies competències de l'Estat.

<sup>265</sup> Regulat a l'Ordre HAP/1782/2013, de 20 de setembre, per la qual s'aprova la instrucció del model simplificat de la comptabilitat local. D'acord amb la Regla 1, el seu àmbit d'aplicació és:

- Municipis amb pressupost que no sobrepassi els 300.000 € o els que el superin: però, no sigui superior a 3.000.000 € si la seva població no supera els 5.000 habitants.
- La resta d'entitats locals sempre que el seu pressupost no superi els 3.000.000 €.
- Els organismes autònoms dependents de les entitats locals descrites.

<sup>266</sup> D'acord amb l'Ordre HAP/1782/2013, de 20 de setembre, per la qual s'aprova la instrucció del model simplificat de comptabilitat local, i afecta a municipis amb un pressupost que no superi els 300.000 €, o els de pressupost superior però inferior a 3.000.000 € amb una població que no superi els 5.000 habitants, la resta d'entitats locals amb un pressupost inferior a 3.000.000 € i els organismes autònoms que en depenguin.

<sup>267</sup> Tant el CSITAL com el COSITAL han considerat excessivament limitada aquesta regulació.

per part de l'administració de l'estat cap a les competències i els funcionaris de l'administració local, en aspectes tan importants com la formació del personal al seu servei.<sup>268</sup>

### **6.3.9.- El Real Decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic del FHN.**

Aquest ha estat un Real Decret de llarga gestió, més de tres anys, amb aportacions per part del COSITAL i el CSITAL. S'ha publicat en el BOE de 17 de març de 2018, i ha derogat el RJFHN, el RPFHN, el RD 843/2003, pel qual es modifica la normativa reguladora dels sistemes de selecció i provisió de llocs de treball reservats a FHN i el RD 522/2005, pel qual es modifiquen els requisits per a la integració dels FHN de la subescala de secretaria-intervenció.

Aquest RD no només és conseqüència del mandat que es desprèn de l'article 92 bis LRBRL, sinó de la necessitat d'harmonitzar una llei amb un alt caràcter centralitzador, amb múltiples regulacions autonòmiques que, com s'ha vist, regulen solucions diverses pels mateixos problemes. En la mateixa justificació del projecte de Reial Decret, s'especifiquen els motius, i el primer, precisament, és aquesta multiplicitat competencial:

- Evitar els problemes de solapaments competencials entre administracions que actualment existeixen.
- Reforçar el paper de l'Administració General de l'Estat en relació als FHN, assumint-ne la selecció, formació i habilitació, així com l'assignació del primer destí.
- Reforçar i aclarir les funcions reservades als FHN, amb especial incidència a la funció interventora.
- Garantir una major professionalitat i eficàcia en l'exercici de les funcions reservades.
- Permetre una gestió més eficaç i homogènia d'aquest col·lectiu en tot el territori nacional.

Amb aquest RD es pretén fer una regulació complerta del règim jurídic dels FHN, fet que motiva precisament la derogació del RJFHN i el RPFHN, excepte pel que fa al control intern, que es remet a un futur desenvolupament reglamentari de l'article 213 TRLHL.

L'exposició de motius identifica les principals novetats que incorpora:

- Descripció detallada i actualitzada de les funcions reservades a FHN
- Possibilitat d'agrupar els llocs de treball de tresoreria
- Possibilitat de classificar el lloc de secretaria en una classe inferior a la que li correspondria, quan s'efectuï una reducció de càrregues administratives com a conseqüència de la seva assumpció per part de les Diputacions Provincials.

---

<sup>268</sup> En idèntic sentit es pronuncien el CSITAL i el COSITAL en les al·legacions presentades al projecte de Reial Decret, incidint tots dos en què no existeix cap dependència ni funcional ni orgànica dels òrgans de control intern i el personal en relació a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. A més, també consideren que aquesta obligació va en contra del principi d'autonomia local.

- Garantir als titulars dels llocs de col·laboració que se suprimeixin d'un lloc de treball del seu grup de titulació
- Es modifiquen les titulacions exigides per a l'ingrés, que serà la titulació universitària exigida per a l'ingrés a Cossos o Escales del Subgrup A1.
- Assignació d'un lloc de primer destí als funcionaris de nou ingrés.
- Nova regulació dels mèrits generals
- Nou règim de nomenaments provisionals i accidentals.
- Possibilitat que les CCAA puguin constituir relacions de candidats per la provisió amb caràcter interí de llocs reservats a FHN.
- Nou règim de les situacions administratives en relació als que hagin accedit al lloc per lliure designació.
- Regulació del règim disciplinari.
- Mesures que afecten a la normativa de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Pel que fa a la delimitació de les funcions públiques necessàries reservades FHN, a més de consolidar les de tresoreria a les funcions de la secretaria-intervenció, s'afegeix com a funció necessària que correspon als FHN, dins el seu àmbit d'actuació, la de garantir el principi de transparència<sup>269</sup> i els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat econòmica-financera. Malgrat aquesta previsió, per tal de poder-ho garantir, es requereixen mecanismes, que no s'acaben de desenvolupar, la qual cosa vol dir que no tindran els mitjans suficients per a garantir-ho, tot i que seran una peça important en la seva implantació.

A l'apartat 4 de l'article 2 també es preveu que els FHN podran desenvolupar altres funcions que els encomani l'ordenament jurídic. En sentit similar es pronuncia l'article 6.3, en el sentit que el President de l'Ens Local pot assignar als FHN altres funcions diferents o complementàries, adequades al seu grup i categoria professional. Se n'ha de donar compte al Ple i han de figurar a la relació de llocs de treball.

Pel que fa a les funcions reservades, s'amplien i consoliden les funcions reservades, donant força a l'actuació dels FHN dins les entitats locals. Tot i que no asseguren els mitjans per a aconseguir-ho.

L'article 3 descriu les funcions de la secretaria. Pel que fa a la fe pública, les principals novetats que incorpora són les següents:

- S'afegeix a la funció d'aixecar acta de les sessions d'òrgans col·legiats, la de publicar-la a la seu electrònica de la corporació. En el cas que el suport de l'acta sigui electrònic, s'haurà de redactar en suport paper un extracte en el que hi figuri:
  - o Lloc, data i hora de celebració de la sessió.
  - o Caràcter ordinari o extraordinari de la sessió.
  - o Assistents i membres que han excusat la seva assistència.
  - o Contingut dels acords aprovats.
  - o Opinions sintetitzades dels membres de la Corporació que hagin intervingut

---

<sup>269</sup> El punt 8è de la DA tercera de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, estableix que correspon al Secretari la coordinació de les obligacions de publicitat i informació que s'estableixen a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

- en les deliberacions.
  - Incidències de les deliberacions.
  - Sentit del vot dels membres presents.
- Notificar les resolucions i acords.
- Responsabilitat de la publicació d'actes i acords en els mitjans oficials de publicitat i a la seu electrònica.
- Portar i custodiar el registre d'interessos, l'inventari de béns i el registre de convenis.
- La superior direcció dels arxius i registres de l'entitat.

També es preveu l'anotació en els expedients, sota signatura, de les resolucions i acords. Entenc que aquesta previsió és contrària a les disposicions de la LPACAP, referents a la necessitat que els procediments es tramitin en format electrònic. Una de les conseqüències de l'entrada en vigor de la LPACAP és la necessitat de tramitar els expedients a través de mitjans electrònics. Així ho especifica l'article 36 LPACAP pel que fa a la forma dels actes administratius; l'article 70.2 LPACAP segons el qual els expedients tindran format electrònic; l'article 75.1 LPACAP segons el qual els actes d'instrucció s'han de realitzar d'ofici i a través de mitjans electrònics; o l'article 88.4 que preveu que la resolució que posi fi a un procediment s'ha de dictar electrònicament. En conseqüència, la tramitació electrònica afecta a totes les fases del procediment. Per aquest motiu costa d'entendre l'anotació prevista en els expedients, que en format electrònic, gaudiran de la traçabilitat i les exigències necessàries, amb documents signats electrònicament. Una nova anotació electrònica (perquè haurà de tenir aquest format) en un expedient electrònic, que faci referència a les resolucions que ja consten en aquest expedient electrònic, signades electrònicament, sembla una contradicció evident. Una conclusió similar podríem extreure en relació a les actes, per a les que encara s'exigeix un document en suport paper (extracte), que no tindrà cap tipus d'efecte. Segurament és una conseqüència no desitjada del redactor del RD, que malgrat ser coneixedor de l'obligació de la tramitació electrònica dels expedients, no és capaç d'imaginar-la, exigint pel tràmit electrònic idèntiques tasques que pels tràmits en suport paper. Una incongruència que segurament s'arreglarà amb el pas del temps.

Pel que fa a les funcions d'assessorament legal preceptiu, les principals novetats són les següents:

- S'amplien els supòsits d'emissió d'informes preceptius:
  - Aprovació o modificació d'ordenances, reglaments, estatuts d'organismes autònoms, societats mercantils, fundacions i mancomunitats. Consorcis o altres organismes públics adscrits a l'entitat local.
  - Adopció d'acords per a l'exercici d'accions necessàries per a la defensa dels béns i drets de les entitats locals.
  - Resolució dels expedients d'investigació de la situació dels béns i drets.
  - Procediments de revisió d'ofici, excepte els actes de naturalesa tributària.
  - Resolució de recursos administratius quan per la seva naturalesa així és requereixi, excepte quan s'interposin en reacció a expedients instruïts per infracció d'ordenances fiscals o normativa reguladora del tràfic i seguretat vial o es tracti de recursos de naturalesa tributària.
  - Requeriments o impugnacions contra actes de l'entitat local en els supòsits

- previstos als articles 65 a 67 LRBRL (impugnacions per part de les comunitats autònomes o administració de l'Estat).
- Aprovació i modificació de relacions de llocs de treball i catàlegs de personal.
- Aprovació, modificació o derogació de convenis i instruments de planejament i gestió urbanística.
- Emetre els informes previstos per la normativa sectorial.
- Assistir al president de la Corporació, juntament amb l'interventor, per a la formació del pressupost, a efectes procedimentals i formals, no materials.

És important la previsió de l'article 3.4, en el sentit que l'informe del Secretari podrà consistir en una nota de conformitat en relació als informes emesos pels serveis del propi Ajuntament i que constin com informes jurídics a l'expedient.

A l'article 4 es descriuen les funcions de control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària i funció de comptabilitat. Aquestes funcions es desenvolupen de forma més detallada en RD 424/2017 sobre el règim jurídic del control intern en les entitats del sector públic local, ja analitzat.

El control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària comprèn la funció interventora i el control financer en les modalitats de funció de control permanent i auditoria pública, incloent el control d'eficàcia de l'article 213 TRLHL. Pel que fa a la funció interventora, no la descriu ni la desenvolupa, sinó que s'efectua una remissió genèrica a l'article 213 TRLHL. Aquesta manca de regulació és lògica, tenint en compte l'entrada en vigor del RD 424/2017..

Com a principals novetats del control financer s'incorporen les següents actuacions:

- El control de subvencions i ajudes públiques.
- Informe dels projectes de pressupostos i dels seus expedients de modificació
- Emissió d'informe previ a la concertació o modificació d'operacions de crèdit.
- Emissió d'informe prèvia a l'aprovació de la liquidació del pressupost.
- Dictamen sobre la procedència d'implantació de nous serveis o reforma dels existents a efectes d'avaluació de la repercussió econòmica i financera i estabilitat pressupostària de les propostes.
- Emetre els informes i certificats en matèria econòmica-financera i pressupostària i la seva remissió als òrgans que estableixi la seva normativa específica. Sembla que aquesta última funció vagi específicament dirigida a l'obligació dels interventors de remetre informació a l'administració de l'Estat.

Les funcions de comptabilitat també s'amplien considerablement. Com a principals novetats es poden remarcar les següents:

- Organitzar un sistema adequat d'arxiu i conservació de tota la documentació i informació comptable per a permetre posar-la a disposició dels òrgans de control.
- Inspeccionar la comptabilitat d'organismes autònoms, societats mercantils i entitats públiques empresarials dependents de l'ens local.
- La gestió del registre comptable de factures i el seu seguiment.
- La remissió de la informació econòmica financera a l'Administració de l'Estat, al



## Tribunal de Comptes i als òrgans de control extern.

A l'article 5 es descriuen les funcions de tresoreria i de recaptació. Com a novetat més rellevant destaca la concreció de les funcions directives d'aquest lloc de treball de tresoreria, al qual se li adscriu la titularitat i direcció de l'òrgan corresponent de l'entitat local i la direcció dels serveis de gestió financera. Pel que fa a la funció de recaptació, es concreta el comandament dels serveis de gestió d'impostos i recaptació i l'impuls i direcció dels procediments de gestió i recaptació.

A l'article 6 es regulen els llocs reservats a FHN i remetent-se a les funcions descrites en els articles anteriors. La principal novetat està en la previsió que, per part del president de l'entitat local, donant-ne compte al ple, pot assignar als FHN altres funcions complementàries i de diferents serveis, compatibles amb el lloc i adequades al seu grup i categoria professional. Aquestes funcions hauran de figurar a la relació de llocs de treball. En aquest punt es pot produir una teòrica contradicció entre la resolució de l'Alcalde/President atorgant aquestes atribucions complementàries, i la seva necessària aprovació pel Ple, ja que s'han d'incorporar a la relació de llocs de treball, que és competència del Ple. Podria succeir que el Ple no aprovés, aquestes atribucions complementàries. En aquest supòsit, no es podrien exercir.

Pel que fa a les classificacions de secretaries, poques novetats s'incorporen al projecte.<sup>270</sup>

L'article 12 incorpora les agrupacions d'intervencions per entitats locals amb secretaria classificada de segona o tercera classe. Entenc que aquesta és una previsió important, que podria aportar solució a les dificultats de l'exercici de funcions interventores, sobretot en municipis de tercera classe amb un volum de població proper als 5.000 habitants. El mateix preveu l'article 14.3 pel que fa a les tresoreries.

L'article 15 regula els llocs de col·laboració, preveient de forma expressa que estaran sota la dependència funcional i jeràrquica del titular de la secretaria, la intervenció o la tresoreria depenent del lloc. A aquests llocs els corresponen les funcions reservades encomanades pels titulars de la secretaria, la intervenció i la tresoreria (prèvia autorització de l'Alcalde o President de la Corporació), a més de la substitució dels titulars en casos de vacant, absència, malaltia o concurrència de causa d'abstenció o recusació.

Es regulen els següents criteris per a la classificació de llocs de col·laboració:

- Només es poden crear en entitats locals en les que els llocs de secretaria i intervenció-tresoreria estiguin classificats de classe 1a i 2a, i els de secretaria-intervenció, de classe 3a, és a dir, en tots els ens locals que en tinguin.
- Si la secretaria i intervenció estan classificats de classe 1a, els llocs de col·laboració poden ser classificats de classe 1a, 2a o 3a, i per tant, ser adscrits a les subescales i categories corresponents.
- Si la secretaria i intervenció estan classificats de classe 2a, els llocs de col·laboració

---

<sup>270</sup> El CSITAL, en les al·legacions presentades, efectua una crítica a la reproducció d'una classificació pràcticament idèntica a la prevista al RJFHN, que és de l'any 1987, quan la situació de les entitats locals ha variat substancialment en aquests 30 anys. Segons el CSITAL, la complexitat de les funcions reservades i el seu correcte exercici requereix una reflexió sobre la seva classificació, superant el sistema tradicional a base de població o pressupost.

poden ser classificats de classe 2a o 3a, i per tant, ser adscrits a les subescales i categories corresponents (categoria d'entrada i subescala secretaria-intervenció).

- Els llocs de col·laboració de tresoreria, si la secretaria i intervenció estan classificats de classe 1a o 2a es podran desenvolupar per funcionaris de les subescales d'intervenció-tresoreria i de secretaria-intervenció.
- En els supòsits de Secretaris de classe 3a, els llocs de col·laboració només es podran classificar de 3a i estaran adscrits a la subescala de secretaria-intervenció.

La supressió del lloc de col·laboració per part de la corporació comporta l'obligació de garantir al seu titular un lloc de treball del seu grup i titulació, adequat a la seva condició professional, i amb una remuneració no inferior en dos nivells a la del lloc pel qual va ser designat. Es podrà continuar en aquest lloc fins que n'obtingui un altre segons els procediments de provisió de llocs reservats a FHN.

Pel que fa a les funcions d'assistència dels ens supramunicipals (diputacions, cabildos, consells insulars), regulades a l'article 16, és important destacar la novetat que han de garantir la prestació dels serveis de secretaria, intervenció i tresoreria en els municipis de menys de 1.000 habitants.

L'estructuració en subescales i categories no incorpora cap novetat. Però, pel que fa a la titulació requerida, destaca el fet que es remet a la titulació universitària exigida per a l'ingrés en els cossos o escales classificats en el subgrup A1 d'acord amb el previst al TRLEBEP.<sup>271</sup> En conseqüència, s'amplia de forma important la titulació i es generalitza el títol de grau per a l'accés a qualsevol de les subescales i categories.

Poques novetats també es produeixen pel que fa a l'ingrés, selecció i accés a la categoria superior.<sup>272</sup> En l'article 20.3. es preveu que en els supòsits d'accés a la categoria superior, els funcionaris nomenats deixen de pertànyer a la categoria d'entrada amb la presa de possessió del nou lloc. No obstant això, els que estiguin exercint un lloc de la categoria d'entrada amb caràcter definitiu, podran continuar en aquesta categoria (d'entrada) mentre que ocupin aquest lloc.

Pel que fa a la promoció interna de la subescala de secretaria-intervenció, a la categoria d'entrada de les subescales de secretaria i d'intervenció-tresoreria, que s'ha d'efectuar superant els procediments selectius corresponents, es pot establir l'exempció de les proves destinades a acreditar els coneixements ja exigits per a l'ingrés a la subescala de secretaria-intervenció, podent-se valorar cursos i programes de formació superats. Tot i que aquesta previsió mereix una valoració positiva, s'haurà d'estar alerta amb la qualitat i exigència d'aquests cursos, ja que en altre cas, no es garantirà estar en possessió dels coneixements i

---

<sup>271</sup> L'article 76 TRLEBEP, preveu:

Grupo A: Dividido en dos Subgrupos, A1 y A2.

Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta.

La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.

<sup>272</sup> Pel que fa als procediments de selecció, el CSITAL, en fase d'al·legacions, va sol·licitar que s'incorporés la possibilitat de descentralització dels processos selectius en les comunitats autònomes, possibilitat no prevista, i que des de l'aprovació de la LRSAL no s'utilitza, centralitzant-se tots els processos selectius en totes les seves fases a Madrid.

les capacitats necessàries per ocupar aquests llocs de treball, fet que aniria en detriment de la qualitat i professionalitat que haurien de tenir els titulars d'aquests llocs de treball.

L'article 22 regula per primera vegada el primer destí, que s'ha d'assignar als funcionaris en la mateixa resolució en la qual s'efectuïn els nomenaments com a funcionaris de la subescala i categoria corresponent. En el mateix article, se'n regula el procediment, que s'estructura a partir de posar en coneixement dels funcionaris a nomenar dels llocs vacants de la corresponent subescala i categoria i adjudicació dels llocs d'acord amb el número d'ordre obtingut en el procediment de selecció. Aquest primer destí tindrà la condició de definitiu. Aquesta nova regulació soluciona la problemàtica existent fins ara, en la qual els funcionaris que superaven un procés selectiu s'havien d'esperar al primer concurs, o bé cercar un nomenament provisional en alguna entitat local. Procediment sempre enutjós davant la negativa de moltes corporacions a facilitar l'accés a aquest lloc de treball.

La regulació prevista de provisió de llocs de treball tampoc experimenta una variació sensible més enllà de l'adequació de la puntuació dels mèrits en els concursos ordinaris als nous percentatges previstos a l'article 92 bis LRBRL.<sup>273</sup> S'hi incorporen com a mèrits generals els referits a la conciliació de la vida personal, familiar i laboral.<sup>274</sup>

Com a novetat, pel procediment de lliure designació, s'incorpora la necessitat que l'acord de cessament haurà d'incorporar la seva motivació. Aquesta previsió intenta eliminar qualsevol actuació arbitrària en el cessament dels FHN que ocupin aquests llocs de treball.

El règim dels nomenaments provisionals també es modifica substancialment. Fins a l'aprovació del nou RD, era una modalitat de provisió de llocs de treball prioritària a la resta de formes no definitives (comissió de serveis, nomenaments interins i nomenaments accidentals), i s'havien d'efectuar quan estaven ocupats per interins o nomenaments accidentals. Ara, desapareix tant la prioritat com l'obligatorietat del nomenament, ja que es requereix la conformitat de les dues corporacions locals afectades, la d'origen i la de destí. Només es garanteix el nomenament provisional, a efectuar per les comunitats autònomes, en els supòsits de reingrés al servei actiu, supressió de llocs de col·laboració o cessament de llocs de lliure designació. En aquests supòsits, el nomenament provisional tindrà caràcter preferent sobre la resta de nomenaments de caràcter no definitiu. L'article 49.3. desenvolupa els supòsits excepcionals de nomenaments provisionals a favor de FHN que no portin dos anys en l'últim lloc de treball, previstos al segon paràgraf de l'apartat 8 de

---

<sup>273</sup> Cal recordar que correspon un 80% als mèrits generals, un 15% als autonòmics i un 5% als específics.

<sup>274</sup> L'article 32.1.g preveu:

g) Méritos referidos a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, hasta un máximo de 1 punto, por las siguientes causas:

- El destino previo del cónyuge que tenga la condición de empleado público de carácter fijo de cualquier Administración, obtenido mediante convocatoria pública, en el municipio donde radique el puesto solicitado o en municipio limítrofe con el solicitado, y siempre que se acceda desde municipio distinto. Se valorará con 0,3 puntos.

- El cuidado de hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción o acogimiento permanente o preadoptivo, hasta que el hijo cumpla doce años, siendo el municipio de residencia del menor el mismo en el que radique el puesto solicitado o limítrofe con el solicitado, y siempre que se acceda desde municipio distinto. Se valorará con 0,4 puntos.

- El cuidado de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que tenga la condición de discapacitado y no pueda valerse por sí mismo, siendo el municipio de residencia del familiar el mismo en el que radique el puesto solicitado o limítrofe con el solicitado, y siempre que se acceda desde municipio distinto. Se valorará con 0,3 puntos.

l'article 92 bis LRBRL.<sup>275</sup>

En relació al règim d'acumulació i comissió de serveis, regulats als articles 50 i 51, s'especifica que ho poden ser per a llocs de la mateixa o diferent subescala o categoria.

Els nomenaments accidentals estan regulats a l'article 52. Com a principal novetat, hi ha la possibilitat que, per a municipis de menys de 5.000 habitants, no sigui necessari que els nomenaments recaiguin sobre funcionaris de carrera del Subgrup A1. Pels supòsits d'incapacitat temporal o absència del titular per vacances, assumptes propis o altres causes, totes elles per període inferior a un mes, es podrà habilitar accidentalment, a proposta del president, a un funcionari de la pròpia entitat local d'acord amb la normativa autonòmica. En cap cas es pot nomenar accidentalment un funcionari interí.

La principal novetat pel que fa als nomenaments interins, regulats a l'article 53, és la possibilitat que les comunitats autònomes constitueixin una relació de candidats propis per a la provisió de llocs reservats a FHN amb caràcter interí. Aquesta relació s'haurà de fer mitjançant la convocatòria de proves d'aptitud. Seran prioritaris els aspirants que hagin aprovat algun exercici en les proves d'accés a la subescala corresponent. El nomenament a favor del funcionari interí seleccionat per la comunitat autònoma només s'efectuarà quan la Corporació Local no proposi un funcionari prèviament seleccionat per ella.

El Títol III regula les situacions administratives dels FHN i es remet a la normativa bàsica estatal sobre ocupació pública. No obstant això, als articles 58 i 59 desenvolupen les especificitats pròpies d'aquests funcionaris.

En aquest sentit, es consideren en servei actiu:

- Els FHN que ocupin llocs de treball reservats a ells en les comunitats autònomes uniprovincials i les ciutats de Ceuta i Melilla.
- Els FHN als que s'hagi adscrit a un lloc del seu grup de titulació a la mateixa corporació, com a conseqüència de cessament per lliure designació o per haver-se suprimit un lloc de col·laboració.

Quan els FHN desenvolupin llocs de treball no reservats a FHN en d'altres administracions, estaran en situació de serveis en altres administracions i es regiran per la

---

<sup>275</sup> Aquests nomenaments els pot efectuar el ministeri competent quan es produeixin les següents circumstàncies:

- a) Cuando el puesto que se solicite cubrir con nombramiento provisional, se encuentre vacante, y se considere urgente su cobertura.
- b) Cuando no pueda efectuarse el nombramiento provisional a un funcionario que lleve más de dos años con nombramiento definitivo en el último puesto obtenido por concurso, siempre que sea de la misma subescala y categoría que la del puesto correspondiente.
- c) Que exista conformidad expresa de la Entidad Local donde el funcionario presta servicios con carácter definitivo.
- d) Que exista informe favorable de la Entidad Local donde radique el puesto solicitado.
- e) Que quede debidamente garantizado el ejercicio de las funciones reservadas en la Entidad Local donde el funcionario presta sus servicios, por alguna de las formas establecidas en este Real Decreto, a cuyo efecto se solicitará informe favorable de la Comunidad Autónoma donde radique la Entidad Local, y en su caso, de la Diputación Provincial correspondiente.

normativa de l'administració a la qual estiguin designats.

Els FHN en situació de serveis especials que el lloc anterior l'haguessin obtingut per concurs, se'ls reservarà un lloc de treball a la mateixa entitat local, del seu grup de titulació i les mateixes garanties retributives.

Es declararà en situació d'excedència voluntària per prestació de servei en altre cos o escala els FHN en una determinada subescala, quan es trobin en servei actiu en una altra subescala.

També es preveu que les comissions de servei i els nomenaments provisionals queden sense efecte quan es declari la situació de serveis especials.

L'article 59 regula el reingrés al servei actiu dels FHN sense reserva de lloc de treball, que s'efectuarà a través d'un nomenament provisional, la participació en un concurs o un procediment de lliure designació.

El Títol IV desenvolupa el règim disciplinari, d'acord amb el previst als apartats 10 i 11 de l'article 92 bis LRBRL, que remet al règim regulat al TRLEBEP.

Pel que fa als òrgans competents per tal d'incoar expedients sancionadors, l'article 61 incorpora dues novetats:

- Per una banda, es consideren faltes molt greus les tipificades a l'article 95.2. TRLEBEP.<sup>276</sup>

---

<sup>276</sup> 2. Son faltas muy graves:

- a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.
- b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
- c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.
- d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.
- e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.
- f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.
- g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
- i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.
- j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
- l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
- m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.
- n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.
- ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.
- o) El acoso laboral.

- Per l'altra banda, es concreta que el ministeri no és competent per a incoar expedients disciplinaris per faltes molt greus quan aquestes estiguin tipificades per les lleis autonòmiques i no ho estiguin per la normativa bàsica estatal.

Les sancions estan regulades a l'article 64. Poden ser:

- Separació del servei, que només podrà sancionar la comissió de faltes molt greus.
- Destitució, que comporta la pèrdua del lloc de treball i la prohibició d'obtenir-ne un de nou en la mateixa corporació per un termini màxim de 6 anys per faltes molt greus i, de 3 anys, per a faltes greus. D'acord amb l'article 65, el funcionari destituït pot obtenir nomenament provisional en llocs reservats a FHN en altres corporacions, i pot participar en concursos per a llocs reservats a FHN en d'altres corporacions.
- Suspensió ferma de funcions amb una durada màxima de 6 anys. Implica la pèrdua del lloc de treball quan és superior a 6 mesos.
- Apercibiment. Aquesta és l'única sanció per faltes lleus.

L'article 67 regula les especialitats de l'exercici de la potestat disciplinària. En el seu apartat 4t es regulen les peculiaritats de la tramitació:

- El nomenament d'instructor pot ser posterior a la incoació de l'expedient i a l'adopció de la mesura cautelar de suspensió provisional, si és el cas.<sup>277</sup>
- La instrucció l'ha d'efectuar un funcionari de carrera de qualsevol dels cossos o escales del subgrup A1, amb coneixement en la matèria a què es refereix la infracció. Pel seu nomenament es tindrà en compte el criteri de proximitat.
- Pel supòsit d'infraccions greus i molt greus, les corporacions locals poden emetre una proposta raonada dels presumptes fets i remetre-la a la corresponent Comunitat Autònoma. Aquesta, quan consideri que els fets constitueixen infracció greu, incoarà el corresponent expedient disciplinari. Si consideren que els fets són constitutius d'una falta molt greu, ho remetrà al ministre competent que continuarà la tramitació del procediment.
- Pel nomenament d'instructor en supòsits de faltes greus i molt greus, se sol·licitarà autorització a l'administració en la qual el funcionari presti els seus serveis. La denegació haurà d'anar acompanyada d'una proposta alternativa i, a més, s'haurà de motivar en causes de caràcter excepcional.
- Quan la infracció pogués ser considerada al mateix temps greu i molt greu, o davant la manca d'acord entre administracions en la qualificació de la falta, serà competent la que tingui la competència per a la consideració de la falta menys greu.<sup>278</sup>
- Si concorren fets diferents, que puguin resultar constitutius de faltes greus i molt greus, estiguin connexes de manera que no puguin ser objecte d'expedients separats, serà competent per a incoar el procediment l'administració que tingui la competència per a la consideració de la falta greu, sense perjudici que les sancions

---

p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en ley de las Cortes Generales o de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.

<sup>277</sup> S'ha de tenir present que d'acord amb l'article 64 de la Llei 39/2015, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, l'acord d'incoació ha de contenir el nomenament d'instructor.

<sup>278</sup> Aquesta previsió es justifica a base del principi "in dubio pro reo", i ha estat criticada pel Consell d'Estat en el seu informe, que considera que és la competència autonòmica la que ha de cedir davant l'estatal.

- proposades per l'instructor s'acordin per l'administració competent.
- Si la proposta de resolució modifica la qualificació de la falta, i aquesta modificació afecta la competència d'una altra administració, l'òrgan que hagi incoat l'expedient el remetrà a l'administració competent per tal que resolgui.
- En el supòsit que l'expedient s'hagi incoat per la Comunitat Autònoma i la proposta de resolució comporti la separació de servei, es remetrà al ministeri competent per tal que resolgui la imposició o no de la sanció.
- La competència per declarar l'arxiu o el sobreseïment correspon a l'administració competent per a sancionar.

La disposició addicional vuitena atribueix la consideració d'òrgans als llocs reservats a FHN als efectes de l'exercici en suport electrònic de les funcions reservades. De fet, no s'acaba d'entendre bé aquesta disposició addicional, ja que en qualsevol cas, la consideració d'òrgan i la seva definició estan regulades a la Llei 40/2015 de règim jurídic del sector públic.<sup>279</sup>

### **6.3.10. Normativa reglamentària autonòmica en vigor**

La disposició transitòria setena LRBRL regula el règim transitori dels FHE. D'acord amb aquesta, mentre no entri en vigor el reglament previst a l'article 92 bis LRBRL, i en tot el que no s'hi oposi, mantindrà la seva vigència la normativa reglamentària referida als funcionaris inclosos en l'àmbit d'aplicació de l'esmentat article (per tant, FHN i FHE). Com a normativa reglamentària, s'ha d'entendre tant la dictada per l'Estat com per les CCAA, en aquella part que no s'oposi a l'article 92 bis LRBRL. En cas de contradicció entre la normativa reglamentària estatal i l'autonòmica, si aquesta última és posterior, s'entendrà vigent l'autonòmica. Pel que fa a l'Estat, ja ha dictat tota la normativa reglamentària de desplegament mitjançant el RD 424/2017 i el RD 128/2018. Procedeix, per tant, analitzar les disposicions reglamentàries autonòmiques, per a avaluar-ne en quina part continuen en vigor.

#### **a.- Catalunya**

A Catalunya es va aprovar el Decret 195/2008, de 7 d'octubre, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya, publicat en el DOGC número 5232, de 9 d'octubre de 2008. De l'anàlisi comparativa dels articles en vigor d'aquest Decret amb l'actual redactat de l'article 92 bis LRBRL i la normativa de desenvolupament, es podria concloure que han quedat derogats els següents articles:

- Article 11, que regula la selecció i promoció dels FHE. Les CCAA han perdut totes les competències en aquesta matèria.
- Article 15, que regula les bases de la convocatòria, regulades a l'art. 35 RD

---

<sup>279</sup> L'article 5.1. de la Llei 40/2015 estableix:

1. Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.

128/2018

- Article 16, de puntuació de mèrits en el concurs ordinari. Cal recordar que el Decret català va optar per a reduir de forma important el pes dels mèrits generals, que van passar a suposar un 20% del total, i la resta, un 40% els autonòmics i un 40% els locals. L'article 92 bis LRBRL preveu que aquests percentatges siguin d'un 80%, 15% i 5%, respectivament.
- Article 19, referent a la participació en els concursos ordinaris.
- Article 21, referent a les sol·licituds de participació en el concurs ordinari.
- Article 22, referent a la valoració dels mèrits del concurs ordinari.
- Article 23, sobre coordinació i formalització de nomenaments, que en qualsevol cas ara correspon íntegrament a l'Estat.
- Article 25 sobre provisió per lliure designació, regulat de nou i de forma diferent per l'apartat 6 de l'article 92 bis LRBRL.
- Article 26, sobre procediment de lliure designació.
- Articles 27 a 35, referents a altres formes de provisió.
- Article 36, referent a situacions administratives.
- Disposició addicional primera, sobre coordinació amb l'Estat.
- Disposició addicional quarta, que preveu excepcions als llocs de treball de tresoreria.
- Disposició addicional sisena, sobre llocs de lliure designació.
- Disposició Addicional vuitena, referent a la integració al Subgrup A1.

## **b.- Galícia**

A Galícia també es va aprovar el Decret 49/2009, de 26 de febrer, sobre l'exercici de les competències de la comunitat autònoma de Galícia respecte els FHE, publicat en el *Diari Oficial de Galícia* número 52, de 16 de març de 2009. De l'anàlisi comparativa dels articles en vigor d'aquest Decret amb l'actual redactat de l'article 92 bis LRBRL i la normativa de desenvolupament, es podria concloure que han quedat derogats els següents articles:

- Article 3.1.f, que regula les tresoreries.
- El primer paràgraf de l'article 3.1.g, que regula els llocs de col·laboració. El segon paràgraf regula l'òrgan competent de la Comunitat Autònoma per a la seva classificació, i per tant, s'ha d'entendre en vigor.
- Article 6, referent a les funcions reservades en entitats d'àmbit territorial inferior al municipi amb personalitat jurídica.
- Article 7, referent a les exempcions.
- Article 8, que regula el desenvolupament excepcional dels llocs de treball de tresoreria per a municipis de menys de 20.000 habitants.
- Article 11.3, que regula els supòsits en els quals procedeixen les agrupacions.
- Articles 20 i 21, referents a les bases dels concursos ordinaris.
- Els articles 22 a 26, en allò que fa referència a la puntuació específica de mèrits autonòmics.
- Article 27.3, pel que fa a la puntuació concreta dels mèrits específics.
- Articles 28 a 35, referents a la participació en el concurs ordinari i procediment a seguir.
- Articles 36 a 38, que regulen la lliure.



- Articles 39 i 40, relatius a la provisió definitiva de llocs reservats.
- Article 41, referent a nomenaments provisionals.
- Article 42.1, referents al procediment per a nomenats provisionals, únicament pel que fa a l'ordre de prelatió.
- Article 44.6, referent a les retribucions de les acumulacions.
- Article 45, referent a nomenaments accidentals.
- Tot el Capítol IV, articles 48 a 53, que regulen la selecció i promoció dels FHE.
- Disposició Addicional Segona, referent a la integració al Subgrup A1.
- La Disposició addicional Tercera, que es refereix al règim disciplinari.

### **c.- València**

Com ja he exposat, València ha estat la comunitat autònoma amb una regulació més exhaustiva prevista a les següents normes:

- Llei 8/2010, de 23 de juny, de Règim Local de la Comunitat Valenciana.
- Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana.
- Decret 32/2013, de 8 de febrer, del Consell, pel qual es regula el règim jurídic del personal FHE en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana.

Per tant, l'anàlisi de vigència s'haurà de fer dels tres textos.

Pel que fa a la Llei 8/2010, de Règim Local de la Comunitat Valenciana, el Capítol III del Títol IX està íntegrament destinat als FHE. De l'anàlisi comparativa dels articles en vigor d'aquest Decret amb l'actual redactat de l'article 92 bis LRBRL, es podria concloure que han quedat derogats els següents articles:

- Article 163, que regula el règim jurídic dels FHE.
- Article 164.4 i 5, que regulen les autoritzacions de tresoreria i l'oferta pública d'ocupació de les places reservades i la selecció de FHE, respectivament.
- Article 164.6., que regula el percentatge de puntuació de mèrits.
- Article 164.7., que regula la publicació coordinada dels concursos de mèrits.
- Article 164.10., que regula les competències disciplinàries i s'ha d'interpretar d'acord amb el regulat als apartats 10 i 11 de l'article 92 bis LRBRL.
- Articles 166 a 169, referents als llocs reservats.
- Article 171, que regula la selecció de FHE.
- Article 173, que regula els mèrits del concurs ordinari i limita l'àmbit d'aquest a la comunitat autònoma valenciana.
- Article 174, que regula les bases de la convocatòria del concurs ordinari.
- Article 175, que regula la resolució del concurs unitari.
- Article 177, que regula el règim disciplinari.

La Llei 10/2010, d'Ordenació i Gestió de la Funció Pública Valenciana, només es refereix als FHE en el primer apartat de la seva DA 7a, que es remet a l'EBEP, a la normativa de desenvolupament, a la normativa en matèria d'administració local per la Generalitat i a la mateixa llei 10/2010. Per tant, s'ha d'entendre derogada per la derogació que efectua la LRSAL de la disposició addicional segona EBEP.

El Decret 32/2013, de 8 de febrer, del Consell, pel qual es regula el règim jurídic del personal FHE en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana, tanca la regulació normativa dels FHE a València. De l'anàlisi comparativa dels articles en vigor d'aquest Decret amb l'actual redactat de l'article 92 bis LRBRL i normativa de desenvolupament, es podria concloure que han quedat derogats els següents articles:

- Article 2.2. pel que fa al procediment de creació de llocs de treball.
- Article 3 referent a llocs reservats en mancomunitats i consorcis.
- Article 5 referent a llocs en entitats locals menors.
- Article 8, que desenvolupa les excepcions al desenvolupament del lloc de treball de tresoreria
- Articles 13 i 14 referents a l'exempció de llocs reservats.
- Títol III, articles 17 a 23, que regula la selecció i promoció del personal FHE.
- L'article 25, que regula el concurs ordinari, s'ha d'interpretar d'acord amb el seu caràcter estatal.
- Articles 25, 25, 27 i 28 referent a sistemes de provisió.
- Capítol II del Títol IV, articles 29 a 35, referents a la provisió definitiva per concurs de mèrits.
- L'article 37, referent a la puntuació dels mèrits, es va modificar per Decret 76/2915, adequant-lo a les previsions de l'article 92 bis LRBRL, motiu pel qual s'ha de considerar vigent.
- Article 47.1., referent als supòsits de provisió per lliure designació.
- Articles 48 i 49 referents a la convocatòria i cessament dels llocs de lliure designació
- Capítol VI del Títol IV, articles 50 a 58, referents a altres formes de provisió.
- Article 59 referent a situacions administratives.
- L'article 60, que regula el règim disciplinari
- Disposició Addicional Tercera, sobre temari de les proves selectives.
- Disposició Addicional Cinquena, sobre llocs de tresoreria.
- Disposició Addicional Sisena sobre personal amb expectativa de nomenament.

#### **d.- Castella-la Manxa**

A la comunitat autònoma de Castella-la Manxa es regula el règim disciplinari dels FHE a la Llei 4/2011 d'ocupació pública de Castella-la Manxa. La disposició addicional 17a està íntegrament destinada als FHE, que fa referència bàsicament a l'accés i al règim disciplinari. De l'anàlisi comparativa de la disposició addicional 17a de la llei amb l'actual redactat de l'article 92 bis LRBRL i normativa de desenvolupament, es podria concloure que ha quedat totalment derogada.

#### **e.- Illes Balears**

La Disposició Final 3a de la Llei 4/2013, de policies locals, va aprofitar per a modificar la regulació del règim de les comissions de serveis, afegint un article 201 bis a la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les illes Balears. S'ha d'entendre que aquesta disposició continua en vigor.

#### **f.- Extremadura**

Per Decret 53/2010, de 5 de març, es va regular el procediment per a la constitució, modificació i dissolució d'agrupacions d'entitats locals pel sosteniment en comú de llocs de secretaria i intervenció. S'ha d'entendre que el Decret continua íntegrament en vigor.

Tot i això, l'article 1 s'haurà d'interpretar d'acord amb el previst als articles 9, 12 i 14 del RD 128/2018.

#### **g.- Andalusia**

A Andalusia es va aprovar el Decret 44/2013, de 2 d'abril, pel qual es determinen els òrgans competents per a la incoació i resolució dels procediments disciplinaris tramitats als FHE, destinats a entitats locals de la comunitat autònoma d'Andalusia. Aquest Decret s'ha d'entendre totalment derogat.

També es va aprovar el Decret 350/2010, de 27 de juliol, per qual es regulaven els mèrits corresponents al coneixement de les especialitats de l'organització territorial i de la normativa de la comunitat autònoma d'Andalusia, d'aplicació en els concursos de FHE.

L'article 1 atribueix només un 10% de la puntuació total de mèrits als autonòmics. S'haurà d'entendre que ara és d'un 15%, d'acord amb l'apartat 6 de l'article 92 bis LRBRL.

La resta d'articles s'ha d'entendre que continuen en vigor.

#### **h.- Castella i Lleó**

A Castella i Lleó es va aprovar el Decret 33/2013, de 18 de juliol, pel qual es fixen els termes pel desenvolupament de les funcions públiques necessàries, reservades a FHE, a les entitats locals menors de Castella i Lleó. Aquest Decret va ser derogat per la Llei 7/2013, de 27 de setembre, d'ordenació, serveis i govern del territori de la Comunitat de Castella i Lleó, que en el seu article 54 regula l'ocupació dels llocs de FHE de les mancomunitats d'interès general i dels llocs únics sostinguts per diferents municipis, que s'ha d'efectuar d'acord amb els procediments fixats. Aquest article, així com les disposicions addicionals 9a, 10a i 11a s'han de considerar en vigor.

#### **i.- Múrcia**

A Múrcia es va desenvolupar el règim jurídic dels FHE mitjançant el Decret 58/2012, de 27 d'abril, que és gairebé una còpia de la normativa valenciana. De l'anàlisi comparativa del Decret amb l'actual redactat de l'article 92 bis LRBRL i normativa de desenvolupament, es podria concloure que han quedat derogats els següents apartats:

- Article 3 pel que fa a classificació de llocs de treball.
- Article 5 referent a llocs reservats en mancomunitats, consorcis, àrees

- metropolitanes i entitats menors.
- Article 7 referent a les exempcions.
  - Article 8, que desenvolupa les excepcions al desenvolupament del lloc de treball de tresoreria
  - Capítol III, articles 15 a 20, que regula la selecció i promoció del personal FHE.
  - Articles 21 a 40, sobre provisió definitiva de llocs de treball. No obstant es poden entendre en vigor els criteris per fixar els mèrits autonòmics dels articles 24 a 28, i els específics a l'article 29, excepte pel que fa al valor que es dona a aquests mèrits.
  - Article 43, sobre nomenaments provisionals.
  - Article 4.3, també referent al nomenament provisionals, ja que d'acord amb el RD 128/2018, es requereix conformitat de l'ens local de destí.
  - Article 46.6 referent a les retribucions en les acumulacions.
  - Article 47, referent a nomenaments accidentals.
  - L'article 49, que regula el règim disciplinari.
  - Els articles 50 i 51, que regulen el procediment disciplinari i els òrgans competents per tal de tramitar i imposar sancions.
  - Disposició Addicional Quarta, sobre grau consolidat
  - Disposició Addicional Cinquena, sobre integració en el Subgrup A1.

## 7. ELS FHN I LES FUNCIONS DIRECTIVES

### 7.1. Introducció

En la introducció d'aquest treball ja he fet una referència a les constants recerques de la millora en la gestió i prestació dels serveis públics per tal d'adequar-se a les necessitats d'una societat moderna que reclama més i millors prestacions i que, cada vegada, és més exigent amb l'administració. Al mateix temps es compta amb menys recursos. També s'ha fet referència al debat encara existent entre els diferents models de direcció i gestió dels governs municipals, agafant força una sèrie de propostes instrumentals que configuren la denominada Nova Gestió Pública. Aquest debat ha generat diferents teories, des de les que defensen una gestió i direcció netament gerencial, basades en la desregulació i desinstitucionalització, fins a fórmules mixtes entre els principis de la nova gestió pública i la institucionalització dels sistemes organitzatius dels ens locals, basant-se en la modernització professional per tal d'evitar precisament la desinstitucionalització dels ens locals.

Un dels elements claus d'aquest debat és el que fa referència a la funció pública local i, més en concret, a la funció directiva. En el centre d'aquesta discussió, es troben els FHN, en relació als quals es reproduïxen les teories abans apuntades. Per una banda, les netament gerencials, que reclamen la seva desaparició, entenent que es tracta d'un col·lectiu professional antiquat que prové d'un antic model administratiu ja superat, així com el disseny d'una funció directiva local, en la que no hi tenen cabuda els FHN. Per l'altra banda, hi ha les posicions que defensen la necessitat de la seva existència, adaptant-les a les necessitats actuals dels governs locals.

Una de les deficiències que es recreen a aquests funcionaris és el fet de no ser seleccionats per les pròpies corporacions en les que desenvolupen les seves funcions, la seva mobilitat i l'escassa participació dels ens locals en la provisió de llocs de treball. Per contra, els defensors veuen com un punt fort que les polítiques de selecció i provisió de llocs de treball d'aquests funcionaris depenguin de l'administració de l'Estat, que hi afegeix un plus d'objectivitat i imparcialitat, assegurant el compliment d'unes funcions que tenen el caràcter de bàsiques.

En aquest debat un punt de partida podria ser la Carta Europea d'Autonomia Local (CEAL). Al seu article 3.1. s'estableix:

Per autonomia local s'entén el dret i la capacitat efectiva de les Entitats Locals d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la Llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants.

Per la seva banda, l'art. 6.1. preveu:

Sense perjudici de les disposicions més generals creades per la Llei, les Entitats Locals han de poder definir per elles mateixes les estructures administratives internes amb les quals pretenen dotar-se, per tal d'adaptar-les a les seves necessitats específiques i permetre una gestió eficaç.

Aquests dos articles donen perfecte cobertura a les diferents teories apuntades, depenent de la major o menor rellevància que es doni al marc legal i al respecte a les disposicions més generals que preveuen.

Les noves tendències que reclamen la implantació d'una funció pública directiva a Espanya i, per tant, també als ens locals, aposten per la consolidació d'un directiu públic professional, fixant les següents característiques:<sup>280</sup>

- Capacitat de lideratge
- Formació específica
- Habilitats

La necessitat d'uns directius públics qualificats ja la va detectar la mateixa Comissió per a l'estudi i preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Malgrat tot, aquesta reivindicació no ha tingut una concreció a la normativa posterior i és escassa la regulació que en fa l'EBEP al seu article 13:

**Artículo 13.** Personal directivo profesional.

El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.
2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

El cert és que tot i alguns intents, no s'ha desenvolupat el règim jurídic d'aquest personal, que en la major part dels supòsits encara ocupa llocs de treballs com a personal eventual de confiança.

És interessant, en aquest sentit, l'estudi que fa BOLTAINA dels llocs de treball directiu que poden ocupar els funcionaris eventuais, d'acord amb els següents criteris bàsics:<sup>281</sup>

---

<sup>280</sup> SANCHEZ MORON, M. Coordinador. *La función pública directiva en Francia, Italia i España*, INAP. Madrid 2007.

<sup>281</sup> BOLTAINA BOSCH, X. *Empleo eventual y función directiva en las administraciones locales*, en la *Revista de Estudios Locales*. COSITAL JULIO 2003. Núm. Extraordinari sobre funció directiva i administració local.

- La major part dels llocs de treball de les corporacions locals s'han d'ocupar per funcionaris de carrera o laboral (si és el cas). Excepcionalment, podrà assumir llocs directius molt específics.
- Aquests llocs directius no han d'envair els llocs adscrits a la carrera ordinària del funcionariat. Opina que tots els llocs de comandament s'han de cobrir per funcionaris: caps de servei (la STSJ de Canàries 25-11-1991 va considerar improcedent el nomenament d'un cap de policia local com a personal eventual, ja que aquest lloc ostenta funcions basades en neutralitat, integritat, no discriminació dignitat i imparcialitat, principis que es poden pertorbar per un nomenament eventual). Es tracta d'una direcció tècnica que assumeix responsabilitats administratives directes fruit d'una relació de serveis que obliga a una eficiència normal generadora d'una "normal confiança" diferent de la prevista a l'art. 176 TRRL (STSJ Extremadura 26-2-1996). Tot i això, TSJ Castella Lleó/Burgos, 3-3-2000 no considera com a pròpies de funcions directives del TRRL les de planificació, elaboració o coordinació de projectes i programes generals d'actuació municipal i plans de necessitats d'unitats o seccions dependents del servei d'urbanisme; la direcció de les unitats integrades en aquest servei; la coordinació del personal del departament i col·laboració entre les autoritats polítiques i el personal municipal. Més enllà d'aquest nivell (cap de servei), es pot acudir al personal eventual. Així, doncs, les funcions de caràcter permanent, que són les adscrites als llocs de comandament i direcció de l'organigrama de l'entitat local, no es poden adscriure a personal eventual.
- Com a criteri es pot atribuir a personal directiu eventual els llocs de l'organització local de vessant política predominant sobre assumptes altament polititzats.

En sentit similar es pronuncia BEATO ESPEJO quan afirma:<sup>282</sup>

La función del personal de confianza política y de asesoramiento especial en el seno de las Administraciones Públicas está en el ámbito del titular de la responsabilidad política y no en el ejercicio de funciones administrativas que corresponden al personal técnico, sujetos, también, a la responsabilidad prevista por su incumplimiento.

S'ha de tenir present que el personal de confiança xoca frontalment amb els principis d'objectivitat, imparcialitat, independència, mèrit i capacitat regulats a la Constitució.<sup>283</sup> Aquest fet reforça la idea que no se'ls ha de poder atorgar funcions o tasques administratives.

En el cas dels FHN, es va obrir la porta a la lliure designació (d'entre ells) l'any 1991, a través de la Llei de Pressupostos de l'Estat, i atenent al caràcter directiu de les seves funcions o de les responsabilitats que assumien. L'EBEP, a la disposició addicional segona, ja no exigia cap requisit a les funcions, sinó que ho remetia directament als municipis que se'ls aplica el règim de gran població.<sup>284</sup> Posteriorment, la LRSAL en manté

<sup>282</sup> BEATO ESPEJO, M. *Marco legal de la contratación del personal laboral en las Corporaciones Locales*, CUNAL número 9. Maig-juny 1996, p. 46.

<sup>283</sup> SERRANO PASCUAL, A., TERUEL MELERO, M.P. *Las funciones directivas en las entidades locales*. BAYER HERMANOS S.A. Barcelona 2000.

<sup>284</sup> 5.2. Excepcionalment, per als municipis de gran població previstos a l'article 121 de la Llei 7/1985, així com les diputacions provincials, cabildos i consells insulars, es poden cobrir pel sistema de lliure designació, entre funcionaris

el seu caràcter excepcional. No obstant això, n'incrementa la casuística en la que es pot utilitzar la lliure designació com a sistema de provisió. Si abans l'àmbit subjectiu de la lliure designació eren els municipis de gran població, ara ho són els inclosos als articles 111 i 135 del TRLHL, Diputacions Provincials, "Cabildos" i Consells Insulars, Ceuta i Melilla.<sup>285</sup>

Tot i que al principi la normativa feia referència a unes funcions especials, i actualment es remet a un caràcter excepcional, el cert és que s'ha generalitzat la lliure designació en els llocs de treball reservats que així és possible.

Potser, una conclusió correcta seria que realment aquests llocs de treball són directius. Però, si és així, tant ho són els de les grans corporacions com els dels petits ajuntaments. Segurament va poder més la pressió política en la lliure decisió de qui podria ocupar aquest alt càrrec als ens locals, que no pas la recerca d'una fórmula adequada per al reclutament de personal directiu.<sup>286</sup>

Malgrat tot, un estudi de l'any 1997, coordinat per la professora Lourdes López Nieto, conclou que les relacions dels càrrecs electes amb els funcionaris i treballadors municipals no entorpien el seu treball (referit als càrrecs electes).<sup>287</sup> Potser, la pressió política no es basa en una realitat.

## 7.2. Antecedents

### 7.2.1. Estatut de Calvo Sotelo

Com ja he analitzat, l'Estatut de Calvo Sotelo va incorporar el sistema de Carta Municipal (regulat als articles 142 a 149) per tal de donar sortida a la varietat municipal, tot i que no se'n va arribar a aprovar cap. Aquesta carta preveia el sistema de gerència municipal.<sup>288</sup> És el propi Estatut qui el preveu, com avançant-se en el temps en les discussions i teories actuals sobre les funcions directives. En aquest sentit, l'exposició de motius especificava:

“Como especialidad novísima del sistema de Carta, admitimos expresamente la implantación de las formas de gobierno por Comisión y gobierno por Gerente, que

---

amb habilitació de caràcter estatal de la subescala i categoria corresponents, els llocs reservats a aquests que es determinin en les relacions de llocs de treball en els termes previstos a la legislació bàsica sobre funció pública.

<sup>285</sup> O sigui, municipis que siguin capital de província o de comunitat autònoma o que tinguin 75.000 habitants o més.

<sup>286</sup> SERRANO PASCUAL, A., TERUEL MELERO, M.P, al llibre citat afirmen (p. 112):

“Nosotros mantenemos que en esta modificación legislativa ha pesado de un modo decisivo el lobby de las grandes Corporaciones, se ha hecho la misma desconociendo la realidad de nuestros Ayuntamientos y no se ha planteado con carácter de generalidad en el resto de Entidades Locales, porque ello supondría desmoronar un pilar clave en la Administración local española, volviendo al S. XIX en aras de una pretendida i engañosa modernidad.”

<sup>287</sup> SOTO VALLE, J.I. *Los Secretarios de Administración Local entre la gestión y el control*. En la *Revista de Estudios Locales*. Núm. Extraordinari juliol 2003, p. 161.

<sup>288</sup> ORTIZ DÍAZ, J. *La variedad local, el régimen de carta y las formas gerenciales de gobierno en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo*. *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Ed. INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. Madrid, 1975, p. 314.



tan espléndido fruto han rendido en otros países. Ellas representan el máximo avance en la ardua empresa de cohesionar la democracia con la eficacia, y parten de la base de que cualquier Municipio constituye un negocio, el mejor negocio para el pueblo si recibe buena administración, por lo que su gestión no debe diferir de la que mercantilmente tengan los negocios privados. El incremento de poderes otorgados a la Comisión o al Gerente se compensa por un paralelo acrecimiento en los derechos del vecindario, y de esta suerte vienen a fundirse en una misma fórmula el máximo criterio de autoridad y el grado supremo de democracia.”

El règim de carta podia aplicar-se en municipis de més de 50.000 habitants o amb un pressupost superior a 50 pessetes anuals per habitant. Tot i això, requeria que ho sol·licitessin 1/20 part dels electors i que s’aprovés per referèndum. Els sistemes es denominaven «Govern per Comissió» i «Govern per Gerent».

En el «Govern per Comissió», aquesta assumia la plena autoritat municipal. La comissió estava formada per l’alcalde i un nombre de consellers no inferior a 4 ni superior a 10, designats per elecció directa. El govern municipal s’havia de dividir per departaments. Cada conseller era cap administratiu del departament corresponent.

En el «Govern per Gerent», l’ajuntament designava lliurement un alcalde-gerent que assumia plens poders municipals en la gestió de serveis d’interès comunal. L’alcalde-president només tenia funcions de direcció de les sessions municipals. La Carta podia limitar la duració dels càrrecs de conseller o de gerent.

### **7.2.2. El reglament de serveis de les corporacions locals**

El reglament de serveis de les corporacions locals, aprovat per Decret de 17 de juny de 1955 (RS), preveu alguns llocs de treball de caràcter directiu per a la gestió especialitzada de serveis.

Per la gestió directa de serveis públics mitjançant organització especialitzada sense personalitat jurídica, es preveu un gerent que, d’acord amb l’article 74, serà nomenat pel president, a proposta d’una terna per part del Consell d’Administració, i haurà de recaure en persona capacitada. El contracte serà per un termini que no excedeixi els 10 anys, després prorrogables. Les seves funcions, d’acord amb l’art. 75 RS, eren:

- Executar i fer complir els acords del Consell.
- Dirigir i inspeccionar els serveis.
- Representar administrativament l’òrgan especial.
- Ordenar els pagaments que tinguin consignació expressa.
- Assistir a les sessions del Consell amb veu i sense vot.
- La resta que li confereixi el Consell.

### 7.2.3. La Llei 41/1975, de bases de l'Estatut de Règim Local

A l'apartat V de l'exposició de motius de la Llei de bases de 1975, a partir de l'especialització de la prestació de serveis de les entitats locals, ja preveu unes funcions directives als ens locals en relació a aquests serveis:

“Las técnicas administrativas y de gestión han experimentado una verdadera revolución en los años transcurridos desde la última guerra mundial. La Administración Local, esencialmente prestadora de servicios; no podía permanecer ajena a aquel movimiento. Se concibe la Administración de las Entidades Locales como dividida en ramas o servicios especializados, al frente de cada uno de los cuales existirá un Director, designado por la Corporación, entre quienes reúnan el diploma que al efecto se establezca. Frente a estos servicios especializados, los de carácter general estarán a cargo de los funcionarios directivos correspondientes. Trátese, asimismo, de corregir los errores apuntados por la doctrina en orden a la configuración de la competencia de las Entidades Locales, introduciendo el concepto, mucho más amplio, de capacidad de las mismas y señalando las materias que preferentemente constituirán el campo de la competencia local.”

A la Base Sisena, referent a l'organització municipal, es preveia que el comandament dels serveis generals havia d'estar a càrrec de funcionaris dels Cossos Nacionals d'Administració Local corresponents. El ple podria també nomenar i remoure directors de serveis quan la complexitat d'aquest ho aconsellés.

El RD 3947/1977, pel qual s'articula parcialment la Llei 41/1975, a l'art. 75 es descriu les funcions del secretari, entre les quals hi ha les de coordinador de les dependències i serveis de la corporació, cap de personal i cap directe de la Secretaria i dels serveis jurídics-administratius. L'article 78, que descriu les funcions dels interventors, preveu, entre elles, el comandament immediat dels serveis d'intervenció i comptabilitat i del personal adscrit als mateixos, sense perjudici de les atribucions del secretari com a cap de personal. L'art. 80 fa una previsió idèntica pels dipositaris i els serveis al seu càrrec.

L'art. 106 regula la possibilitat de nomenament i separació lliure de directors de serveis per part del ple, a proposta de l'alcalde, quan la complexitat dels serveis així ho aconselli. La designació havia de recaure en persones amb titulació, aptitud o experiència adequades. No es fa referència a com s'avalua aquesta aptitud o experiència.

En conseqüència, aquests càrrecs directius eren de lliure designació i lliure destitució, i a l'expedient hi ha havia de constar la justificació de la complexitat del servei i de la titulació, aptitud i experiència del candidat proposat per l'alcalde.

Aquests càrrecs eren incompatibles amb el de membre de l'entitat, l'afectaven idèntiques causes d'incompatibilitat que a regidors i diputats i eren considerats com a funcionaris eventuais de caràcter directiu.

#### **7.2.4. La Llei 7/1985, RBRL i el TRRL**

Amb la Llei 7/1985 desapareix el càrrec directiu previst a la normativa anterior, definint-se el personal eventual com de llocs de confiança i assessorament especial. Aquest personal és de lliure nomenament i destitució per part de l'alcalde o el president. També cessen automàticament amb el cessament o acabament del mandat de qui el va nomenar. Per tant, aquesta tipologia de personal no es preveu per l'assumpció de funcions directives ni per la direcció de serveis en concret. Sense perjudici que una mala pràctica d'aquesta previsió hagi comportat el seu ús per moltes corporacions locals per a l'exercici de veritables funcions directives. De fet, sempre ha estat més fàcil designar lliurement qui es vulgui que no pas seleccionar d'acord amb els principis de mèrit, capacitat i idoneïtat. Realment l'ús d'aquesta figura ha estat com una reinstauració del "spoils system", històricament tan nefast i criticat per les organitzacions públiques.

El TRRL preveu a l'article 101 l'existència d'un gerent per a la direcció d'un servei, en els supòsits de gestió directa mitjançant una organització especialitzada.

L'art. 176 preveu que el personal eventual podrà desenvolupar determinats llocs de treball de caràcter directiu, inclosos en les relacions de llocs de treball. Aquest personal haurà de reunir les condicions que s'exigeixin als funcionaris que puguin desenvolupar aquests llocs de treball.

Per tant, la primera condició era la previsió expressa del lloc de treball a la relació de llocs de treball. La segona, que reunís les condicions. Com ja s'ha comentat, segons les tesis de Boltaina sobre assumptes altament polititzats, que com a criteri es pot atribuir a personal directiu eventual els llocs de l'organització local de vessant política predominant.

Aquesta normativa s'ha d'entendre que derogava les previsions del RS sobre gerents d'organitzacions especials, ja que, en qualsevol cas, el personal havia de ser o funcionari o laboral o eventual.

#### **7.2.5. La Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures de modernització del govern local i l'EBEP**

La Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures de modernització del govern local, va incorporar a la LRBRL el Títol X, referent al règim d'organització dels municipis de gran població.

D'acord amb l'art. 130 LRBRL, els òrgans directius per a aquests municipis són:

- Coordinadors generals per a cada àrea o regidoria.
- Directors generals o òrgans similars que culminin l'organització administrativa dins de cadascuna de les àrees o regidories.
- Titular de l'òrgan de recolzament de la Junta de Govern Local i el seu regidor-secretari.

- Titular de l'assessoria jurídica.
- El Secretari general del ple.
- L'interventor general municipal.
- El titular de l'òrgan de gestió tributària.
- Els titulars dels màxims òrgans de direcció dels organismes autònoms i les entitats públiques empresarials.

El nomenament dels dos primers s'ha de fer entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les CCAA de les entitats locals o FHN, als que se'ls exigeixi, pel seu ingrés, el títol de doctor, llicenciat, enginyer, arquitecte o equivalents.

Així, doncs, no només es defineixen com a directives les funcions reservades a FHN, sinó que, a més, s'obre la competència entre alts funcionaris de l'Estat, les CCAA i les entitats locals (entre els que s'hi inclouen els FHN), per tal d'ocupar els altres llocs de treball de caràcter directiu.

Aquesta llei també va incorporar l'art. 85 bis a la LRBRL, per tal d'adequar la normativa dels organismes autònoms a l'estatal, preveient-se que el titular del màxim òrgan de direcció dels organismes autònoms i entitats públiques empresarials ha de ser un funcionari de carrera o laboral de les administracions públiques o un professional del sector privat (aquest amb més de 5 anys d'exercici professional), titulats superiors. En els municipis de règim de gran població tenen la consideració d'òrgan directiu.

Finalment, com ja s'ha vist, l'art. 13 TRLEBEP fa una referència al personal directiu, que en qualsevol cas s'haurà de desenvolupar a la normativa de les comunitats autònomes. Es fixen els següents principis bàsics:

- És personal directiu que desenvolupa funcions directives professionals a les administracions públiques. Aquestes s'han de definir a la normativa de cada administració.
- Es designa d'acord a principis de mèrit i capacitat i a criteris d'idoneïtat, mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i la concurrència.
- El personal directiu està subjecte a avaluació d'acord a criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat de gestió i control de resultats.
- Les seves condicions de treball no seran objecte de negociació col·lectiva. Si és personal laboral, estarà sotmès a la relació de caràcter especial d'alta direcció.

El cert és que tot i alguns intents, no s'ha desenvolupat el règim jurídic d'aquest personal, que en la major part dels supòsits encara ocupa llocs de treballs com a personal eventual, de confiança.

La Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana, dedica el seu article 20 al personal directiu. Per tal d'aplicar-lo a les entitats locals, s'ha d'interpretar conjuntament amb l'article 11 de la llei, que fa referència als òrgans competents de les administracions locals.

Per acord del ple es pot autoritzar el nomenament de personal directiu públic professional per a la posada en marxa de projectes, plans o programes concrets de durada determinada.

El termini màxim improrrogable és de 2 anys. Prèviament, s'haurà d'acreditar la impossibilitat d'assumir-ho mitjançant l'estructura orgànica i funcional existent.

La designació és la que ha de fixar els objectius temporals a aconseguir, els compromisos de gestió assumits i l'àmbit funcional que dirigeix. La selecció serà a base de principis de mèrit i capacitat, idoneïtat i experiència professional, mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i concurrència.

El personal directiu ha de presentar una memòria anual per donar compte de la gestió efectuada. Les seves retribucions les fixa el ple i tenen un percentatge fix del 60% i un variable del 40% vinculat a la consecució dels objectius fixats.

També, s'ha desenvolupat el règim de personal directiu a la Llei 4/2011, d'ocupació Pública de Castella-la Manxa. Al seu article 6.1., es reserva a personal funcionari aquelles funcions, fins i tot directives, que impliquin participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda d'interessos generals.

L'art. 13 defineix el personal directiu professional com aquell que assumeixi, amb un alt nivell d'autonomia, la gerència professional de programes o polítiques públiques i la responsabilitat del compliment dels seus objectius. Els llocs de treball reservats a aquest personal s'han d'especificar a les relacions de llocs de treball.

Només pot ser personal directiu professional, d'acord amb l'article 14, qui tingui la condició de personal funcionari de carrera del Grup A de qualsevol administració pública. Excepcionalment, si no es disposa de personal funcionari amb la competència necessària, i sempre que no impliqui la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o la salvaguarda dels interessos generals, es poden designar professionals que no tinguin la condició de funcionaris, (si així es preveu a la relació de llocs de treball, reuneixin els requisits necessaris i s'acreditin les capacitats directives). Amb aquests requisits, el nomenament serà discrecional, atenent a principis de mèrit i capacitat i a criteris d'idoneïtat, mitjanant procediments que garanteixin publicitat i concurrència. En cas de personal funcionari, ho seran per lliure designació.

També se sotmet a avaluació de forma anual com a mínim, d'acord a criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat per gestió i resultats. El cessament serà per decisió discrecional o avaluació negativa.

Finalment és important la previsió (entenc que dirigida als professionals) que la condició de personal directiu no constitueixi mèrit per a l'accés a l'ocupació pública.

A Catalunya, la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, al seu article 29 regula el seu personal directiu. Aquest pot ésser nomenat pel ple del consell de vegueria, a proposta del seu president i sempre que ho requereixi la complexitat del servei. El seu règim serà el previst a la normativa de funció pública de la Generalitat i de règim local. La designació ha de garantir l'aplicació dels principis de mèrit, capacitat i idoneïtat i un procediment que garanteixi els principis de publicitat i concurrència. Els llocs de treball reservats a personal directiu s'han de definir en la relació de llocs de treball i estan sotmesos a control i avaluació periòdica.

El tercer punt preveu una incompatibilitat evident entre personal directiu i conseller de vegueria.

Una previsió similar està a la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, al seu article 48 on la seva designació depèn de les previsions de la relació de llocs de treball. Però, poc més s'afegeix a part de què, en el cas d'existir gerent, aquest té la condició de personal directiu.

### 7.3. Anàlisi comparada sobre funció pública directiva a Europa

L'any 2004, i seguint els professors JAUME MAGRE i XAVIER BERTRANA,<sup>289</sup> es va efectuar un estudi per a la Unió de Dirigents Territorials d'Europa (UDITE) sobre governs locals i "City Managers" (directius locals) a 17 països d'Europa. El treball es va presentar en el Congrés de la UDITE celebrat a Brussel·les el setembre de 2004. Per a efectuar-lo, van classificar els països en quatre tipologies de govern: el model d'alcalde fort o «strong mayor»; el de lideratge col·lectiu o «collective leadership»; el de comitè o «leadership by committee» i el de comissió-gerent o «council-manager», a més dels casos específics del Regne Unit i Malta.<sup>290</sup> Utilitzaré la mateixa metodologia, atenent el seu encert en el planejament i exposició. També utilitzaré les conclusions d'aquest estudi, actualitzades d'acord amb les modificacions legislatives produïdes en aquests països.

Els autors d'aquest estudi aclareixen que utilitzen el terme «directiu públic» com a aquells actors que ocupen el lloc més alt en l'equip administratiu dels ajuntaments. Per tant, aquests serà el sentit que també utilitzaré.

L'estudi dels professors MAGRE i BERTRANA parteix d'un projecte d'investigació previ, també promogut per la UDITE, efectuat l'any 2002 per MOURITZEN i SVARA, *Leadership at the apex*. Entre d'altres, es tracta d'una obra ja de referència pels que estudien els directius públics, que alguns han qualificat com a «líders anònims» o com la «punta del diamant» entre la política i l'administració.<sup>291</sup>

<sup>289</sup> MAGRE, JAUME – BERTRANA, XAVIER. *Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries*. UDITE. Barcelona 2004.

<sup>290</sup> Quadre de distribució de països segons aquest model:

FORMES DE GOVERNS LOCALS	ESTATS	
Model d'alcalde fort	Espanya Itàlia Xipre	França Portugal Hongria
Model de lideratge col·lectiu	Bèlgica Luxemburg Malta	Holanda República Txeca
Model de Lideratge de Comitè	Dinamarca Letònia	Suècia
Model Comissió-Gerent	Irlanda Finlàndia	Regne Unit

<sup>291</sup> Magre i Bertrana citen a Klausen, K.K. i Magnier, A. (ed.), *El líder Anònim. Directors generals nomenats en el Govern Local occidental*. Odense: Odense University Press, 1998. Mouritzen, PE i Svava, J.H. *El lideratge en l'àpex. Els polítics i els administradors de Governos Locals occidentals*. Pittsburgh: University of

MAGRE i BERTRANA inicien l'estudi constatant les característiques comunes dels països analitzats:

- Els òrgans polítics municipals són de naturalesa representativa.
- La majoria tenen un líder polític identificable que pot ser escollit directament pels ciutadans, pel Consell de la Ciutat (ple) o pel govern.
- En la majoria d'ajuntaments hi ha un directiu públic amb unes funcions bàsiques:
  - o administrar, coordinar i supervisar l'organització administrativa.
  - o Assessorar els polítics
  - o Garantir els criteris de racionalitat, eficiència i legalitat en l'ús de recursos públics.

Pel que fa a l'organització dels governs locals, també mantenen tres característiques comunes:

- El Consell Municipal manté competències de govern.
- Un actor polític assumeix el paper de lideratge polític.
- El líder polític té l'ajuda d'un professional.

Més enllà d'aquestes notes comunes, es poden diferenciar els quatre models ja esmentats (seguint els criteris de Mouritzen i Svara), a part del Regne unit i Malta.

S'ha de tenir en compte que Espanya estaria dins el model d'alcalde fort.

### **7.3.1. Països amb un alcalde fort**

La característica bàsica és la força del lideratge polític, concretat en l'alcalde, i que està per sobre del lideratge professional. En aquest model és on es manifesta de forma més clara la feble separació existent entre política i administració.

El grup d'estats que conformen aquest model són països de l'Europa del sud o oriental: Espanya, França, Grècia, Itàlia, Portugal, Xipre i Hongria. Malgrat algunes diferències significatives en el seu disseny institucional –i sense aprofundir gaire en els seus sistemes electorals–, aquests països comparteixen un model comú d'organització de política i administració. Una de les característiques d'aquest model és que la frontera entre política i administració és molt borrosa i en ocasions inexistent.

L'alcalde és l'actor polític que es dota legalment de funcions executives. És el responsable d'executar les decisions del consell dirigint i supervisant l'organització municipal i el seu personal. Això és així perquè controla la majoria política sobre el consell, i perquè existeix una divisió clara de poders i responsabilitats entre el consell i l'executiu. El sistema polític i administratiu local s'organitza al voltant d'aquesta figura. Als ajuntaments de grans municipis i municipis mitjans, el càrrec d'alcalde és normalment una feina a plena

---

Pittsburgh Press, 2002; Dahler-Larsen, P. *Bons Social a l'Ajuntament. Com nomenat administradors Enter, l'experiència i deixar el seu treball en els Governos Locals occidentals*. Odense: Odense University Press, 2002.

dedicació. Els PCM han estat tradicionalment els secretaris/caps administratius de l'administració municipal, encara que en aquests darrers anys s'està qüestionant en alguns països tendint a relacions de confiança.

### **a. França**

A França, els PCM són els «Secrétaires Généraux». No obstant això, el govern local està molt fragmentat, fet que dificulta una descripció del paper i funcions dels PCM. Aquesta característica la comparteixen amb tots els països del sud d'Europa. Així, França es divideix territorialment en 13 regions (5 d'elles a ultramar), 96 departaments, 323 districtes (en els que es divideixen els departaments) i 36.529 municipis. Per tant, són diferents les funcions dels PCM dependent del tipus de ciutat o poble.

Les funcions bàsiques d'aquests PCM, que es poden considerar directors generals dels departaments municipals, són:

- Garantir la legalitat de les decisions preses.
- Direcció administrativa de l'organització.
- Compliment del objectius fixats pels polítics.
- Supervisar el funcionament dels serveis públics.
- Gestió de recursos humans.
- Gestió de recursos financers.
- Treballar amb d'altres agents, públics i privats.
- Treball amb estreta col·laboració amb l'alcalde.

Així com els funcionaris locals gaudeixen d'un règim jurídic que els protegeix, no passa el mateix amb els PCM, excepte que pertanyin a un cos nacional o territorial (com passa sovint).

Els PCM es converteixen en el principal canal de comunicació entre l'alcalde i l'administració municipal. Sovint, el seu paper és molt important perquè els alcaldes, que concentren un fort poder, també formen part del parlament nacional o dels consells regionals i departamentals, delegant una part important de la gestió diària en els PCM.

A França, els PCM participen d'una doble característica de gestió administrativa i participació en la presa de decisions i, tot i així, han d'actuar amb neutralitat política, fet que comporta una important complexitat al seu rol.

Segons Fresso, <sup>292</sup> l'alta funció pública territorial (funció directiva) a França és proporcionalment molt baixa en relació al conjunt de funcionaris de les administracions territorials.

La normativa francesa no defineix el concepte d'alta funció pública territorial, tot i que es pugui preveure l'existència d'un directori nacional de llocs de direcció, els anomenats «càrrecs funcionals» (de lliure designació). Són càrrecs funcionals territorials a França:

---

<sup>292</sup> PIERRE-FRANÇOIS FRESSOZ. *La función pública directiva Territorial en Francia*, dins de l'obra coordinada per SANCHEZ MORON, M. Coordinador. *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, INAP. Madrid 2007.



- Directors Generals de Serveis i Directors Generals Adjunts de Departaments i Regions.
- Directors Generals de Serveis i Directors Generals Adjunts de serveis de municipis de més de 2.000 habitants.
- Directors Generals de Serveis Tècnics i Directors de Serveis Tècnics de municipis de més de 10.000 habitants.
- Directors Generals, Directors Generals Adjunts d'organismes públics de cooperació intermunicipal de més de 10.000 habitants.
- Directors Generals i Directors Generals adjunts dels organismes públics creats per Decret, i Directors Generals, Directors Generals i Directors de Delegació del Centre Nacional de la Funció Pública Territorial.

La selecció d'aquests funcionaris es fa per oposició que atorga una habilitació. L'autoritat territorial nomena el que considera convenient d'entre la llista "d'habilitats". Aquest fet provoca efectes perversos quan l'autoritat utilitza criteris polítics (força sovint) per aquest nomenament.

L'accés als càrrecs funcionals s'efectua per lliure adscripció, reconeixent-se una discrecionalitat màxima a l'autoritat que ha de fer el nomenament. El funcionari ha d'acceptar aquesta adscripció. Aquests llocs de treball tenen un règim de compensacions econòmiques força atractiu (prima de provisionalitat d'un 15% i de responsabilitat d'un 15%), fet que ha provocat que la major part dels funcionaris els acceptin.

Es preveuen també excepcions legals al principi de selecció per oposició. No obstant això, en aquest supòsit no es té garantia de continuïtat en cas d'alternança política.

Es preveuen una sèrie de requisits pels «càrrecs funcionals» que tenen la corresponent habilitació (són funcionaris):

- No es pot acordar el cessament en un termini inferior a 6 mesos després del nomenament o designació per part de l'autoritat territorial.
- En el termini de 3 mesos després de l'informe del ple (això permet al funcionari a cessar cercar un nou lloc de treball). En altre cas, queda a disposició del CNFPT (Centre Nacional de Funció Pública Territorial) o d'un centre de gestió.
- No existeix motiu taxat de cessament. Podria ser, senzillament, pèrdua de confiança.

Efectes del cessament:

- Pèrdua de l'ocupació i, per tant, un període d'atur.
- Si l'administració cessant no li ofereix un altre lloc, hi ha tres opcions:
  - o El CNFPT o un Centre de Gestió el prenen al seu càrrec. Passat un any en passen a dependre. El funcionari té l'obligació d'acceptar un dels tres primers llocs de treball que se li ofereixin.
  - o Possibilitat de sol·licitar excedència especial, de 5 anys de durada.
  - o Trencar el seu vincle amb la funció pública territorial.

## b. Itàlia

Pel que fa a secretaris generals, Itàlia diferencia entre el secretari municipal o «Segretario Comunale» i el secretari cap o «Segretario Capo». Aquest últim ha de tenir un mínim d'antiguitat. El secretari general de municipis de més de 10.000 habitants s'ha d'escollir, mitjançant exàmens especials, d'entre els secretari cap.

Els PCM italians efectuen tasques de direcció en la gestió administrativa, de gestió de serveis i de coordinació d'activitats d'acord amb les directrius de l'alcalde, excepte que aquestes funcions s'hagin reservat a un òrgan de govern. D'acord amb aquestes tasques, assumeixen també la responsabilitat en la gestió.

La Llei Bassanini, l'any 1997, va introduir la figura del director general a Itàlia en els municipis de més de 15.000 habitants. Les seves funcions no es defineixen de forma clara; però, coincideixen amb les funcions directives abans esmentades.

No obstant això, l'alcalde també té atorgades funcions gestores, que les pot transferir al director general, fet que provoca una distinció de funcions ambigua.

Els directors generals són escollits pels alcaldes d'entre els que figuren al registre regional d'acord amb les característiques estructurals i de població i de les qualificacions professionals dels candidats. Cessen amb els alcaldes; però, una vegada nomenats, no poden ser acomiadats sinó és per incompliment de les seves funcions.

BATTINI i CIMINO,<sup>293</sup> en el seu estudi sobre la funció pública directiva a Itàlia, el comença citant unes sentències de la Cort Constitucional italiana, segons les quals «la inestabilitat de la funció pública directiva és difícilment compatible amb un sistema adequat de garanties pel directiu, que sigui idoni per assegurar un imparcial, eficaç i eficient desenvolupament de l'acció administrativa» (103/2007) i que «el dirigent no pot estar en condicions de precarietat que permetin el cessament sense la garantia d'un procediment just» (104/2007).

Sembla clar que a Itàlia hi havia una mena d'«spoils system», condicionant la permanència del directiu a l'estabilitat o voluntat política. Aquests autors plantegen les reformes a Itàlia com de fracàs i que cal tenir en compte per tal de no ser reproduïdes en altres legislacions d'altres països. La nostra proximitat amb el seu règim jurídic ens fa estar alerta en els seves apreciacions.

Durant la dècada dels anys 90, a Itàlia es van plantejar tot un seguit de reformes administratives basades en el *New Public Management*, principis que van entrar de forma profunda a la normativa italiana. La reforma italiana es va basar en dos principis:

- La distinció entre política i administració
- La privatització de la relació de treball del personal administratiu

---

<sup>293</sup> BATTINI, STEFANO – CIMINO, BENEDETTO. *La función pública directiva Italiana entre la privatización y la politización*, dins de l'obra coordinada per SANCHEZ MORON, M. Coordinador. *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, INAP. Madrid 2007.

Es van sotraure tota una sèrie de competències de l'àmbit polític que van passar al directiu: la política indicava els objectius i l'administració els executava. Aquesta distinció provoca el naixement d'una nova responsabilitat, la directiva. El directiu respon dels resultats de la seva gestió. La comprovació d'aquests resultats es va confiar a unes unitats administratives especialitzades de control o avaluació. Del seu resultat, se'n podia derivar la remoció de l'encàrrec (de la funció directiva) o, fins i tot, la pèrdua del lloc de treball.

El directiu actua com a gestor del personal subaltern amb poders d'empresari privat.

Tota aquesta privatització va comportar el naixement d'una relació de confiança entre òrgans polítics i administratius, comportant la pèrdua d'imparcialitat en la gestió i el camí cap a la lliure destitució no justificada.

Les posteriors reformes legislatives, el 1998, o la Llei Cassese de 2002, van introduir el vincle de confiança entre política i administració. S'ha estès el règim privat i contractual a tots els directius.

Pel sistema de nomenament i cessament, lligat de forma automàtica als canvis de govern, els autors el tornen a comparar amb un «spoilt system».

A més, el directiu està sotmès a un principi de temporalitat, d'entre 3 i 5 anys, passats els quals cessa automàticament i pot no ser renovat. En aquests supòsits poden perdre el càrrec i se'ls assignen funcions no directives.

No obstant, aquest règim ha experimentat una important variació per dues lleis recents.

Per una banda, la Llei "Severino", de 6 de novembre de 2012, en la que el secretari es transforma *ope legis* en el responsable de prevenció de la corrupció; i per la Llei de 7 d'agost de 2015, que suprimeix el cos de secretaris comunals i provincials, i els transforma en directius de les corporacions locals<sup>294</sup>. Al Secretari se li atribueixen funcions específiques de control i planificació per prevenir les pràctiques corruptes a l'entitat. També se li encarrega, entre d'altres, que assegni la correcta rotació de càrrecs directius.

El secretari manté una relació orgànica amb el Ministeri de l'Interior, i una relació de servei amb l'entitat local, ja que és designat per l'alcalde. Tot i això, aquest cos desapareix l'any 2015 (a partir de l'entrada en vigor de la Llei de 7 d'agost de 2015), que passa a ser directiu superior amb contracte laboral.

### **c. Portugal**

A Portugal, els PCM (com a figura similar als secretaris municipals espanyols) van desaparèixer l'any 1984, després de la revolució dels clavells de 1974, que va provocar la caiguda de la dictadura salazarista. Les funcions de supervisió i coordinació de

---

<sup>294</sup> Aquest nou règim dels secretaris italians l'estudia FUENTES GASSÓ, J.R., a *La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional*. Revista de Estudios de la Administración Local i Autonómica. Número 4, 2015

L'organització dels serveis corresponia al poder executiu local, amb les excepcions inicials d'Oporto i Lisboa.

Els càrrecs electes nomenaven uns superintendents administratius municipals, que realitzaven funcions directives de forma conjunta amb aquells.

Per tant, les funcions directives i de gestió són compartides per l'alcalde, regidors i directius lliurement nomenats

Posteriorment es va aprovar la Llei 49/2012, de l'estatut del personal directiu de serveis i organismes de l'administració central, regional i local.

D'acord amb aquesta llei, els càrrecs dirigents dels municipis són:

- Director municipal, que li correspon el càrrec de direcció superior de primer grau. Només en municipis de més de 100.000 habitants i en altres supòsits per pressupost o circumstàncies especials com el turisme.
- Director de departament municipal, que correspon a càrrec de direcció intermèdia de primer grau. Per municipis de més de 40.000 habitants.
- Cap de divisió municipal, que correspon a càrrec de direcció intermèdia de 2n Grau. En municipis de més de 10.000 habitants.
- L'estructura orgànica pot preveure l'existència de càrrecs directius de 3r Grau o inferior.

Els càrrecs de direcció superior se seleccionen per concurs entre llicenciats (llicenciatura d'una antiguitat d'almenys 8 anys), vinculats a una administració i amb competència tècnica, aptitud i experiència professional i formació adequada. Si no estan vinculats a una administració, es requereix l'aprovació de la cambra municipal a proposta del president. Es nomenen per acord de la Cambra o Junta, per un termini de 5 anys, renovables per altres 5. Per a poder exercir com a directiu, s'han d'haver superat uns cursos específics d'alta direcció en administració pública. Entre les seves funcions hi ha:

- Definició d'objectius
- Seguiment, control i avaluació de serveis.
- Coordinació d'activitats
- Gestió de recursos humans, patrimonials i tecnològics
- Qualitat tècnica del treball
- Avaluació del personal

#### **d. Xipre**

A Xipre, és l'alcalde qui, a part de representar els municipis, dirigeix i controla els serveis municipals.

El directiu local també s'anomena secretari municipal. A part de ser els màxims directius locals, també són secretaris del Consell, i com a tals, preparen i custodien les seves actes.

La llei també descriu un curt catàleg de llocs directius, nomenats pel Consell Municipal, per tal de dirigir i executar correctament els serveis municipals.

Els secretaris generals són els responsables dels diferents serveis i departaments municipals, seguint les directrius de l'alcalde. Executen les decisions del Consell i coordinen i supervisen la preparació del pressupost. També actuen com assessors de l'alcalde i del consell.

#### **e. Hongria**

Els PCM hongaresos, caps oficials administratius, són els responsables de l'execució de les directrius del Consell i de l'alcalde. El PCM és nomenat directament pel Consell mitjançant un concurs públic. El cap oficial administratiu dirigeix la gestió diària i el personal de l'ajuntament.

### **7.3.2. El model de lideratge col·lectiu**

Aquest és un model caracteritzat pel que fa a la presa de decisions, ja que depenen d'un òrgan col·legiat, que a més té la major part de les funcions executives. Està format per regidors i alcalde (aquest, a Bèlgica, Holanda i Luxemburg és nomenat pel Govern Central o la Corona). Per tant, el pes de l'alcalde és molt menor, fins i tot simbòlic. Com diuen MAGRE i Bertrana, «es tracta d'un model en què es remarca el caràcter col·lectiu de la direcció i no tant el professionalisme individual o lideratge polític».<sup>295</sup> És dona el cas, per exemple, que, a Holanda, l'alcalde no té ni vincles amb la ciutat.

#### **a. Bèlgica**

Els òrgans de govern a Bèlgica són el Consell, escollit democràticament en eleccions, l'alcalde o «bourgmestre», nomenat pel Govern i els regidors o «échevins», nomenats pels membres del Consell.

El nou codi local de Bèlgica es va aprovar per Llei de 22 d'abril de 2004 (codi de democràcia local i descentralització). Aquest continua mantenint la figura del secretari general a la cúspide de l'administració local belga, i que actua d'acord amb les directrius del Consell o l'alcalde. Dirigeix i coordina els serveis municipals i és el cap de personal, amb algunes excepcions, com la policia local i el tresorer. Són designats pel Consell. En conseqüència, són el punt de connexió o d'intermediació entre política i administració.

Recentment, amb la nova Llei Municipal de la regió Valona, s'ha modificat de nou el seu règim jurídic. Esdevenen directors generals (i directors financers) i es reforcen les atribucions del Consell executiu.

---

<sup>295</sup> Jaume Magre i Xavier Bertrana, *Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries*.

## **b. Luxemburg**

A Luxemburg també hi ha un Comitè Executiu que és qui aplica les resolucions adoptades pel Consell, dirigeix els projectes, supervisa els serveis i la gestió de personal.

El secretari és obligatori en tots els municipis. Bàsicament té encomanades funcions de fe pública, assessorament i suport administratiu als òrgans de govern.

No obstant això, també realitza funcions de direcció de serveis i de suport tècnic en la presa de decisions, tot i que no existeixi un reconeixement legal d'aquestes funcions.

## **c. Holanda**

A Holanda, l'alcalde el nomena el Govern Central i normalment no té un vincle amb la ciutat. Amb aquest sistema, es persegueix una professionalització de l'alcalde per a una major eficiència. Les seves funcions són bàsicament de supervisió en la preparació, adopció i aplicació de les polítiques de la ciutat. La gestió de l'administració i financera és a mans del Comitè executiu.

Els PCM són nomenats i cessats pel Comitè executiu i la seva tasca bàsica és ajudar al Comitè executiu, l'alcalde i la resta d'òrgans que es creïn. Les seves funcions les defineix el Comitè executiu. Actuen com a directors generals de l'organització.

## **d. República Txeca**

Els municipis de la República Txeca també estan governats per un comitè format per alcalde, tinent d'alcalde i membres del Consell amb funcions executives.

L'encarregat de la gestió administrativa i la direcció de personal és el secretari, nomenat pel Consell. Tot i que en municipis petits aquesta funció la pot fer el mateix alcalde.

### **7.3.3. Model de lideratge per Comitè**

Aquest és un model implantat en països amb unes autoritats locals amb un fort poder d'autoorganització, que pot, fins i tot, afectar sistemes electorals. Aquesta potestat d'autoorganització és molt més àmplia en comparació amb la resta de països analitzats, fet que, de vegades, comporta l'existència de formes molt heterogènies de governs municipals. Per exemple, a Dinamarca i Suècia l'ajuntament té l'autoritat d'esmenar els sistemes d'elecció i les regles que regulen la composició dels òrgans executius establerts en la legislació de règim local.

Els governs locals d'aquests països tenen un òrgan executiu col·legiat amb funcions de gestió estratègica i de coordinació. Les competències executives estan en mans de comitès permanents creats pel consell.

### **a. Dinamarca**

A Dinamarca, els PCM són els «Kommunaldirektoren», amb funcions administratives en relació al consell (actes) i d'assessorament i suport en matèria pressupostària, recursos humans, coordinació i planificació. El PCM actua com a cap de personal, gestiona i coordina els departaments en el marc de les directius donades pel respectiu comitè.

Tot i que tenen una certa independència política, són nomenats i cessats lliurement pel consell de la ciutat. Però, també estan subordinats, en la majoria de les seves funcions directives, a l'alcalde (normalment retribuït i en règim de dedicació completa). S'ha de tenir en compte que la figura del PCM no està legalment reconeguda, fet que li provoca una feblesa important.

### **b. Suècia**

A Suècia, els PCM s'anomenen «kommundirektör». És una figura molt similar a la danesa, amb les seves febleses i funcions. Tenen importants funcions de coordinació administrativa i la respectiva responsabilitat; però, no per disposició normativa, sinó que dependrà de les decisions del govern de cada municipi. En qualsevol cas, els PCM només poden realitzar funcions administratives i han d'executar les decisions polítiques sense qüestionar-les.

### **c. Letònia**

A Letònia, el director executiu és obligatori en els municipis de més de 5.000 habitants. A la resta, aquestes funcions les realitza el president del consell de la ciutat.

El PCM el nomena i destitueix el consell de la ciutat a proposta del seu president. Les seves funcions bàsiques són l'execució de les resolucions del consell; la supervisió dels caps de departament; la gestió de recursos econòmics i financers i l'organització dels procediments per a la formulació dels plans territorials.

## **7.3.4. El model de consell-gerent**

Aquest és un model també utilitzat a Noruega, Austràlia i en molts dels governs locals dels Estats Units d'Amèrica. Les funcions executives estan en mans d'un administrador municipal, que és l'administrador de la ciutat.

El Consell municipal té competència sobre les polítiques públiques; però, no pot interferir en les funcions administratives. L'alcalde només assumeix la presidència del Consell amb un paper més aviat representatiu i simbòlic.

### a. Finlàndia<sup>296</sup>

A Finlàndia, l'alcalde no és un càrrec electe, sinó una persona contractada com a director per un període determinat o indefinit.

La funció deliberativa l'exerceix el Consell Municipal que, entre d'altres, determina les funcions, atribucions i competències que ha d'exercir l'alcalde. Aquest, se selecciona mitjançant un concurs públic i li correspon la direcció de l'administració municipal, la gestió administrativa, econòmica i financera. No obstant això, les funcions de PCM les exerceix el secretari municipal.

Des de l'any 2006 (Llei 29.6.2006-578), la denominació de l'alcalde (amb caràcter voluntari) és «Pormestari». No obstant això, la figura tradicional equivalent al càrrec d'alcalde és el «kaupunginjohtaja» o líder de la ciutat i el «kunnanjohtaja» o líder municipal.

La diferència entre la figura del «Pormestari» (que apareix a partir de la Llei 29.6.2006/578) i les figures de «kaupunginjohtaja» i «kunnanjohtaja» és que mentre el primer pot ser contractat per un període temporal o indefinit, els altres dos, existents amb anterioritat als 2006, sempre tenen un contracte indefinit, llevat que alguna causa sobrevinguda l'obligui a haver d'abandonar el càrrec.

El PCM és i ha estat tradicionalment el secretari municipal o «Kaupunginshteeri», tot i que en alguna de les grans poblacions (com en el cas de la capital Hèlsinki) apareix la figura del director administratiu o «Hallintojohtaja», que en realitat actua de coordinador i supervisor d'un equip de secretaris (en el cas d'Hèlsinki, en son deu), així com de què totes les decisions col·legiades siguin ajustades a dret i a la normativa vigent. A Finlàndia, el secretari municipal és un funcionari públic.

Per tal d'accedir al càrrec de secretari municipal, cal acreditar una titulació superior apropiada. El procés de selecció s'efectua a través d'un concurs públic. En els municipis més petits, el secretari municipal pot ser amb una titulació de grau mig. No obstant això, no existeixen normes de mobilitat. Quan es produeix una vacant en algun municipi, els interessats simplement es postulen per a participar en el procés selectiu corresponent.

Les competències dels secretaris municipals no estan regulades per cap llei estatal. Cada ajuntament regula i estableix, mitjançant ordenances i reglaments municipals, les seves funcions, atribucions i competències. Així mateix, cada ajuntament determina quin és el salari i condicions econòmiques dels seus secretaris municipals. No obstant això, sí que hi ha una regulació estatal pel que fa a les condicions laborals com a funcionaris públics que són, de manera que la regulació varia en funció de si es tracta d'una ciutat «Kaupundi» o d'un municipi «Kunta».

---

<sup>296</sup> La informació sobre Finlàndia i Irlanda està extreta de la tesi doctoral del Dr. Isidre Lluçà i Sabarich, *Postulat d'un nou model de política local a Catalunya*.



## **b. Irlanda**

A Irlanda, totes les funcions executives i de gestió les assumeix el «Manager». Segons la llei de governs locals, la seva obligació és gestionar i executar totes les instruccions legals del consell i es pot envoltar de tots els recursos humans que consideri necessaris per a executar aquestes funcions.

Per a accedir a ser mànager no es requereix una titulació concreta ni nivell universitari.

El requisit indispensable és acreditar la professionalitat necessària i experiència acreditada en el món local. Els aspirants a ocupar una plaça de mànager han de superar unes proves selectives en forma de concurs de mèrits. La durada de cada període contractual és de set anys renovables sense limitació de períodes.

No hi ha cap procediment establert ni regulat pel que fa a la mobilitat dels mànagers. Quan es produeix una vacant en algun municipi, els interessats es postulen per a participar en el procés selectiu corresponent i, a partir d'aquí, es posen en marxa els mecanismes descrits en el paràgraf anterior.

D'entre les seves principals funcions, destaquen la d'informar l'alcalde i els membres del ple sobre l'aplicació i execució de les decisions preses; assessorament; competències exclusives en matèria de personal; elaboració de la proposta del pressupost; promoció de les relacions entre l'ajuntament, els ciutadans, les diverses agències, l'estat i el sector privat; actuació en nom de l'autoritat local en totes les accions o altres procediments legals, siguin civils o criminals i tasques de planificació.

### **7.3.5. El Regne Unit**

Pel que fa al Regne Unit, és un model proper al de Consell-Gerent. Una part significativa dels municipis de la Gran Bretanya continuen responent a aquest model, tot i que l'actual normativa britànica permet la coexistència d'altres models més propers al model de Lideratge de Comitè i, fins i tot, en algun cas al model d'alcalde fort amb l'aprovació de la *Local Government Act 2000*.

Al Regne Unit està generalitzada la figura del «Chief Executive Officers» (CEO) o caps executius professionalitzats. La seva tasca principal és la de coordinació i supervisió administrativa. L'estratègia general de govern local la realitzen els executius locals, rellevant els CEO a un paper bàsicament de coordinació administrativa i direcció de serveis generals i administratius, a part de convertir-se en els assessors dels equips de govern.<sup>297</sup>

## **7.4. Naturalesa directiva dels càrrecs electes**

---

<sup>297</sup> A aquesta conclusió arriben Xavier Bertrana i Mariona Tomàs en el seu treball *Directius Municipals. Entre la política i la gestió*, que forma part de la Col·lecció Món Local, 9, de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials, editat per la Diputació de Barcelona.

Tal com ja s'ha vist a Itàlia, la implantació de la funció directiva (encara que com a experiència de fracàs) comportava que les funcions se sostreien dels càrrecs polítics. Podria ser aquest un punt de partida important a la normativa de règim local espanyol: el veritable directiu local és el càrrec electe.<sup>298</sup>

En aquest sentit, es pronuncia la mateixa CE, als articles 140 a 142, quan preveu que el govern i l'administració del municipi i la província correspon als respectius ajuntaments (integrats per regidors i alcaldes) o diputacions. És a aquests a qui en correspon l'administració:

Artículo 140.

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

Artículo 141.

1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.
2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.
3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.
4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

Aquesta idea queda reforçada per la normativa bàsica de règim local, quan descriu les atribucions dels alcaldes i presidents, de clar caràcter executiu (arts. 21 i 34 LRBRL), que, entre d'altres, preveuen funcions com les de dirigir l'administració municipal; dirigir, inspeccionar i impulsar els serveis i obres municipals; desenvolupament de la gestió econòmica; comandament superior del personal; comandament de la policia municipal i exercici d'accions judicials i administratives (en sentit similar el president de la Diputació).

L'Estatut dels membres de les corporacions locals corrobora aquestes conclusions. Així, el règim de dedicació i retribucions de l'art. 75 LRBRL només es pot entendre per l'exercici d'aquestes tasques directives.

---

<sup>298</sup> SERRANO PASCUAL, A., TERUEL MELERO, M.P., *Las funciones directivas en las entidades locales*. BAYER HERMANOS S.A. Barcelona 2000, p. 133 a 163.

L'art. 130 LRBRL, dins l'àmbit de municipis de gran població, descriu els seus òrgans superiors i directius. Aquest article reforça el caràcter directiu dels càrrecs electes; però, també descriu de forma clara altres càrrecs directius dels ens locals:

**Artículo 130.** Órganos superiores y directivos.

1. Son órganos superiores y directivos municipales los siguientes:

A. Órganos superiores:

- a. El Alcalde.
- b. Los miembros de la Junta de Gobierno Local.

B. Órganos directivos:

- a. Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
- b. Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
- c. El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.
- d. El titular de la asesoría jurídica.
- e. El Secretario general del Pleno.
- f. El interventor general municipal.
- g. En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.

2. Tendrán también la consideración de órganos directivos, los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 bis, párrafo b.

3. El nombramiento de los coordinadores generales, y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.1 c, permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna dicha condición de funcionario. En este caso los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

4. Los órganos superiores y directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.

És interessant la reserva a funcionaris dels òrgans directius.

En conseqüència, si l'autèntic directiu és el càrrec electe, les responsabilitats administratives i les habilitats directives han de trobar el seu espai pel funcionament dels

ens locals d'acord amb els principis d'eficiència i eficàcia.<sup>299</sup> O, en altre cas, s'haurà d'afrontar una profunda reforma de la normativa local.

No obstant això, per tal d'afrontar aquestes reformes s'ha de ser prudent. Cal recordar l'exemple d'Itàlia. El fet d'importar models de «management» d'empreses pot comportar frustració i ineficàcia.<sup>300</sup>

Tot i això, el procés que actualment s'està experimentant a Europa no és el de desapoderament dels càrrecs electes per a potenciar la direcció pública, sinó un traspàs de rols gestors a l'alcalde.<sup>301</sup>

### 7.5. L' espai directiu local

En aquest apartat, intentaré analitzar les diferents corrents que han estudiat els directius en l'àmbit local, que en major o menor mesura, ja sigui per a reforçar o per a criticar, han tingut en compte el model actual dels FHN.

SOTO VALLE<sup>302</sup> descriu unes notes comunes definint un nou espai que permeti desenvolupar a Europa (i en conseqüència a Espanya) un rol professional eficaç:<sup>303</sup>

- Treballar en la frontera entre la política i l'administració, mantenint una relació empàtica adequada amb els representants polítics.
- Conducció i desenvolupament de l'organització.
- Gestió dels factors del canvi, de la incertesa i de la complexitat.
- Conducció i gestió estratègica.

SOTO proposa un encaix de les funcions estructurals de les corporacions locals (funcions públiques obligatòries desenvolupades per secretaris, interventors i tesorers) i les funcions directives de gestió, en un entorn de professionalitat, a la recerca d'un equilibri entre «management» i dret, entre gestió i control, partint de la idea, també defensada per RAFAEL JIMENEZ ASENSIO, que dret i management es necessiten recíprocament. En aquest punt, la reflexió interessant és què ha de tenir més pes: l'habilitat o el coneixement i preparació tècnica i professional? O segurament s'haurà de cercar un equilibri entre uns i altres com a solució idònia. I, per tant, les polítiques de selecció i formació de directius locals haurien de basar-se en les dues característiques apuntades.

Malauradament, l'experiència en el món local no ha anat (en general) per aquest camí. A partir del model que les funcions bàsiques de gestió estan en l'àmbit polític, aquests s'han recolzat en personal de confiança per a reforçar l'àmbit de gestió. I la seva selecció s'ha basat sobretot en la confiança política, no en l'habilitat ni en la professionalitat.

---

<sup>299</sup> SERRANO PASCUAL, A.; TERUEL MELERO, M.P., *Las funciones directivas en las entidades locales*. BAYER HERMANOS S.A. Barcelona 2000, p. 198.

<sup>300</sup> SOTO VALLE, J.I., *citad ud supra*. P. 162.

<sup>301</sup> SOTO VALLE, J.I., *citad ud supra*. P. 162.

<sup>302</sup> Juan Ignacio SOTO VALLE va ser president del CSITAL i de la UDITE i és un dels màxims exponents de la defensa de l'espai directiu dels FHN.

<sup>303</sup> SOTO VALLE, J.I., *citad ud supra*. P. 163.

Segurament, una conclusió que serà compartida per tots els sectors, tant els defensors dels models de la nova gestió pública com els d'un model directiu professionalitzat, coincidint amb les conclusions del I Congrés Català en Gestió Pública, és el reconeixement de la necessitat d'un espai directiu construït amb criteris de professionalitat, així com la «d'institucionalitzar la direcció pública i institucionalitzar la funció directiva creant estructures i procediments que incloguin: a) un marge propi de decisió dels directius en matèries pròpies de la gestió; b) un conjunt de mecanismes de responsabilitat i de rendiment de comptes; c) regles de joc específiques que garanteixin al mateix temps la professionalitat dels directius i la flexibilitat que necessita la seva gestió».

Es podrien començar a definir les característiques bàsiques dels directius públics:

- Capacitat de gestió. En aquesta hi entrarien els rols abans esmentats proposats per SOTO VALLE (treball en la frontera entre política i administració, conducció de l'organització, gestió dels factors del canvi, gestió estratègica)
- Responsabilitat en la gestió
- Professionalitat

Pel model de direcció pública, s'ha de tenir present que, avui en dia, la normativa local (i no sembla que hagi de canviar en els propers anys), l'àmbit del lideratge, la gestió i decisió estratègica recauen en la política. Per tant, l'àmbit directiu s'ha de centrar més en l'àmbit operatiu. SOTO VALLE defensa que aquest ha de permetre l'encaix de les funcions estructurals de les entitats locals (les reservades a FHE) i les directives de gestió.

Soto conclou, en la seva ponència apuntada, amb la necessitat de la institucionalització de la funció directiva professional, a la que se li reconeguin atribucions que permetin alliberar la tècnica de la delegació, amb recursos formatius i de selecció que garanteixin una veritable carrera professional. Com bé afirma, l'important és que les coses es facin (no com es facin); però, sense perdre els valors públics ni les garanties, les tècniques i les formes que normalment defensen els més dèbils. La conclusió final: sumar ciència i habilitat.<sup>304</sup>

Amb aquesta conclusió final, amb la necessitat, també coincideix Rafel JIMENEZ ASENSIO (en comentaris efectuats a la ponència abans esmentada de SOTO VALLE), és a dir, en una major institucionalització de la funció directiva en el nivell local de govern. No obstant això, a partir d'aquesta coincidència posa en dubte que l'exercici de les funcions reservades (bàsicament el control de legalitat) estigui només en mans dels FHE.

On sembla que es produeixi el xoc frontal entre les diferents tesis per tal d'institucionalitzar la funció directiva a l'àmbit local, és al fet de si només ho poden ser funcionaris o poden també venir del món professional. Segurament aquest debat anirà més enllà quan es parli de l'accés a través no només de la idoneïtat (concepte subjectiu de difícil avaluació), sinó al mèrit i capacitat, a la publicitat i concurrència. De fet, un avanç important d'aquest debat és el resultat que estem constatant en algunes administracions que han optat només pel criteri de la idoneïtat. Tot i això, cal recordar que, pels màxims òrgans directius dels organismes autònoms o les entitats públiques empresarials, sí que es pot

---

<sup>304</sup> SOTO VALLE afirma que un dels màxims representants teòrics de la direcció de les organitzacions, H. Mintzberg, ha reconegut públicament que la direcció de les organitzacions no és una ciència, sinó una habilitat.

acudir a professionals amb experiència.<sup>305</sup>

En aquest debat, JIMENEZ ASENSIO, seguint a LONGO, exposa, com a elements d'un model gerencial conceptual o ideal, els següents:

- Sistema de captació de la capacitat directiva mitjançant sistemes oberts en els que s'acreditin competències i capacitats dels aspirants en el desenvolupament de les funcions.
- Existència d'una "cantera" de potencials directiu públics: persones formades, amb coneixements i habilitats suficients.
- La permanència del directiu en el lloc de treball ha d'estar condicionada als resultats o al rendiment: responsabilitat en la gestió.
- El cessament mai ha de ser discrecional, sinó sotmès a resultats de gestió, i com a molt, condicionat a un termini temporal.

Es pot constatar com continua prenent força, més enllà de les característiques del directiu local, la seva selecció i permanència: per una banda, sistemes oberts i acreditació d'idoneïtat, i per l'altra, tenint present els principis actuals d'accés a l'ocupació pública (mèrit, capacitat, publicitat, concurrència). Sembla ser que la proposta del sector "gerencial" és una nova classe de treballador públic al costat de funcionaris, laborals i eventuais. Més que d'una funció és una nova classe de treballador públic, amb un accés diferent a la resta. Un sistema obert als professionals del sector privat mitjançant l'acreditació de competències i capacitats.

JIMENEZ ASENSIO, defensor del model gerencial de direcció pública, diferencia entre tres tipus o models "ideals" de funció directiva:<sup>306</sup>

- Model corporatiu. També denominat de carrera o burocràtic. La capacitat directiva s'extreu de la pròpia administració, sense permetre l'entrada de directius del sector privat. La crítica que JIMENEZ fa a aquest model és que el nomenament com a directiu públic d'un funcionari és com una continuïtat de la carrera administrativa, que pot comportar l'ocupació d'aquests llocs per lògiques funcionaries i amb un caràcter vitalici, impeding sotmetre'l a avaluacions adequades. L'avantatge és que són captats per la pròpia administració, amb un bon coneixement del context, l'entorn i els límits.
- Model de politització. És el típic model de l'«spoils system», de lliure nomenament i lliure cessament per motius de confiança política. Com ja s'ha vist, un sistema perfectament incorporat a l'Estat espanyol a través dels funcionaris eventuais. La seva millor característica és al mateix temps la seva pitjor debilitat: la flexibilitat del nomenament i del cessament, ja que aquest últim no dependrà de la correcció de la direcció, sinó de la confiança política.
- Model gerencial. Identificació de la funció directiva com a dotada de característiques professionals pròpies que la singularitzen. És una funció específica diferent. Aquest model neix i creix amb l'impuls del *New Public Management*. El

---

<sup>305</sup> L'article 85 bis.1.b. LRLRL:

El titular del màxim òrgan de direcció dels mateixos haurà de ser un funcionari de carrera o laboral de les Administracions públiques o un professional del sector privat, titulats superiors en ambdós casos, i amb més de cinc anys d'exercici professional en el segon. En els municipis assenyalats en el Títol X, tindrà la consideració d'òrgan directiu.

<sup>306</sup> JIMENEZ ASENSIO, R. *Directivos públicos*, IVAP, Oñati, 2006.

contraposen al sistema burocràtic per la tendència a reforçar l'eficàcia i l'eficiència en el sector públic. Fixa com a característiques d'aquest model (que és el que defensa):

- Professionalització, ja que es requereixen uns coneixements i habilitats (s'entén que directives). Des d'un punt de vista personal, s'hi haurien d'afegir coneixements de normativa pública. Els defensors del model gerencial no ho aprecien com a requisit o característica.
- Atribució o delegació de poders. Ha de tenir atribucions o facultats decisòries.
- Marc de responsabilitats: responsabilitat de les decisions i la gestió a base d'indicadors de gestió.
- Sistema de premis i càstigs. Concretat en les retribucions. L'avaluació del treball es converteix en essencial.
- Temporalitat: subjecte a termini. Pels defensors del model gerencial, la temporalitat és bàsica. El directiu sempre ha d'estar sotmès a tensió.
- Sistema de cessament no discrecional. Aquest només pot dependre del termini o dels resultats obtinguts.

Pel que fa a les funcions directives en els governs locals, els defensors d'aquest model, tenint en compte que la normativa bàsica local deix a la política la gestió, permetent com a molt l'entrada de funcionaris eventuais, van veure com una bona via d'actuació que permetés incorporar les tècniques de la nova gestió pública la creació d'ens instrumentals (organismes autònoms i empreses de capital íntegrament públic). No obstant això, actualment s'estan recollint les conseqüències nefastes que ha comportat aquest model de gestió.

FRANCESC LONGO, junt amb JIMENEZ ASENSIO, és un dels màxims defensors del model gerencial. Segons aquest, l'aparició de la direcció pública suposa la ruptura del dualisme existent fruit del sistema weberian, el qual distingeix dos grans protagonistes pel que fa a l'acció pública: la classe política i la funció pública professional.<sup>307</sup> Aquest justifica la necessitat del directiu públic depenent de l'enorme expansió de l'activitat prestadora dels poders públics, que comporta una «creixent complexitat i diversificació dels processos de producció de serveis». LONGO aposta per un model de funció pública (entenent que no hi ha d'haver un model únic, excloent), inspirat en el proposat per la *Kennedy School of Government de la Universitat de Harvard*, exposat per Mark Moore, que implica la actuació de tres àmbits relacionats entre ells:

- La gestió estratègica: reflexió estratègica de creació de valor, d'innovació.
- La gestió de l'entorn polític per tal d'obtenir legitimitat en l'actuació: autoritzacions, recolzament, col·laboració i recursos per part de l'entorn polític.
- Gestió operativa: actuació eficient i eficaç.

LONGO aposta per una gestió per competències (que ha de tenir un directiu públic), identificant les següents:

---

<sup>307</sup> LONGO MARTÍNEZ, F., *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*. Ponència presentada al «VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública», Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

- Compromís amb l'organització
- Iniciativa
- Orientació al servei
- Lideratge
- Persuasió i influència
- Treball en equip i col·laboració
- Comprensió de l'entorn polític

Les teories dels defensors del model gerencial s'han vist reflectides en un projecte d'Estatut de la Direcció Pública Professional a Catalunya, presentat el mes d'abril de 2012<sup>308</sup>, i que no ha aconseguit per ara la seva plasmació en un text normatiu. L'administració local entra en el seu àmbit d'aplicació.

D'acord amb aquest projecte, els principis que informen la direcció pública professional són:

- Professionalitat i imparcialitat en l'exercici de les seves responsabilitats.
- Eficàcia, eficiència i transparència en la gestió de recursos assignats.
- Avaluació de la gestió i responsabilitat per resultats.

Es faculta al directiu a adoptar decisions discrecionals en funció de paràmetres o criteris valoratius basats en els seus coneixements en matèria de gestió pública i la seva experiència professionals. Entenc que aquest és una previsió si més no arriscada, tot i que s'hagi d'executar d'acord als principis abans esmentats i, evidentment, actuant amb ple respecte a la legalitat.

L'art.10 del projecte preveu que els procediments de designació se subjectaran als principis de competència i de mèrit professional. Prèviament, s'haurà d'haver obtingut una acreditació de competències professionals davant l'Institut de Direcció Pública de Catalunya (que es proposa que depengui de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya). Els processos per tal d'obtenir aquesta acreditació tindran com a objectiu verificar la idoneïtat (si disposen de perfil), la competència professional i l'experiència adequada. Qui compleixi aquests requisits podrà participar en els procediments de designació de directius públics professionals. Els procediments estaran sotmesos als principis de publicitat i concurrència.

Sembla que la proposta configura una nova reserva de funcions a favor d'uns professionals, els directius professionals. No obstant això, no s'acaba d'entendre que, per a poder formar part d'aquest directius, l'únic criteri d'habilitació sigui la idoneïtat, la competència i experiència. I això quan, per a accedir a la resta de funcions reservades, els procediments selectius són realment durs i complexos.

El nomenament es proposa formalitzar-lo mitjançant un contracte laboral d'alta direcció, per un termini que no pot excedir els 5 anys, prorrogables per dues vegades pels mateixos anys (o sigui, 15 anys). Sembla de fàcil crítica possibilitar l'accés a l'alta direcció pública per un termini de 15 anys amb una simple acreditació de idoneïtat, competència i

---

<sup>308</sup> Tot i que el Govern de la Generalitat va aprovar el projecte de llei del sistema de direcció pública professional de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic el 21 de juliol del 2015, però que no es va arribar a tramitar.



experiència.

La gestió del directiu es basa en un acord de gestió anual i està sotmès a avaluació. Les seves retribucions tindrien una part fixa i, una altra, de variable (fins un 20%) a base dels resultats obtinguts.

Costa d'entendre que la gestió eficient i eficaç estigui renyida en un model de direcció pública de carrera. Continuo pensant que la base de diferenciació dels defensors del model gerencial és la selecció. No estan d'acord en què els directius públics hagin de passar pel sedàs d'un procés en el que s'hagi d'acreditar mèrit i capacitat i a base dels principis de publicitat i concurrència. La pregunta és: ¿perquè? És cert que s'han de tenir coneixements i habilitats directives; però, no és menys cert que també s'han de tenir coneixements de la normativa pública, dels mecanismes, els instruments, els requisits i els límits. En altre cas, la direcció pública pot comportar greus errors i conseqüències (fins i tot penals tal com s'ha pogut comprovar en la nostra història recent). Els processos de selecció no podrien garantir-ho tot: coneixements i habilitats directives i coneixements de la normativa pública. I continuant amb aquesta reflexió, això es pot fer perfectament amb publicitat i concurrència. Si és així, on està la discussió bàsica? És incompatible la funció directiva amb el caràcter vitalici com a empleat públic de qui l'executa? Podria ser una garantia, no un defecte, en el cas que hi hagin sistemes d'avaluació amb conseqüències econòmiques i de lloc de treball. El cessament com a directiu no ha de comportar el cessament com a empleat públic (en el cas que aquest sigui el model, evidentment). Per tant, també és defensable un model de carrera burocràtic, en el que l'exercici del càrrec no és vitalici, de manera contrària a la condició d'empleat públic.

## 8. CAP A UNA HABILITACIÓ LOCAL

El punt de partida de la tesi que defensaré és una coincidència entre tots els que han estudiat la funció directiva en l'àmbit local, això és, la necessitat d'institucionalitzar la funció directiva professional. Fins i tot, hi ha coincidència en les característiques principals d'aquesta funció directiva:

- Capacitat de gestió, que comporta atribució o delegació de poders.
- Responsabilitat en la gestió a base d'indicadors que s'han d'avaluar.
- Professionalitat, que requereix uns coneixements i unes habilitats.

Si per les característiques essencials hi ha coincidència,<sup>309</sup> en teoria, no hauria d'ésser excessivament difícil trobar solucions d'encaix de les diferents postures. Aquesta és l'opció que desenvoluparé en aquest apartat amb el títol de l'habilitació local, proposat en un brillant article publicat per CARLES RAMIÓ al número extraordinari de 2014 de la *Revista d'Estudis CUNAL*.<sup>310</sup> En aquest article, RAMIÓ posa sobre la taula els principals defectes d'ambdues teories i s'aventura a possibles solucions.

RAMIÓ distingeix entre tres rols professionals en el nivell estratègic dels ens locals, els quals són:<sup>311</sup>

- El polític, que té legitimitat democràtica; però, no té coneixements ni habilitats de gestió pública.
- Els FHN, amb els coneixements tècnics, jurídics i econòmics necessaris.
- Gestors a nivell estratègic, capacitats en l'àmbit funcional, incorporant gerents i/o directors generals. És el rol menys regulat, basat en la legitimació professional i la confiança política.

Tot i que la majoria de corporacions locals no tenen massa crítica suficient per a tenir aquests rols. En aquest supòsit, segons RAMIÓ, el rol de gerent, normalment, l'assumeix el secretari-interventor.<sup>312</sup>

---

<sup>309</sup> On no hi ha coincidència és en la temporalitat (per uns, règim estatutari, per altres, limitat en el temps) i pel sistema de selecció.

<sup>310</sup> El títol de l'article publicat és «Direcció pública: model gerencial versus model institucional intel·ligent. El rol dels habilitats estatals».

<sup>311</sup> RAMIÓ opina que amb aquests tres rols es pot aconseguir un còctel institucional perfecte: legitimitat i visió política, seguretat jurídica i management. Però, al mateix temps, comparteixen un mateix espai estratègic, generant-se lluites de poder i conflictes. Tot i que aquests conflictes, RAMIÓ afirma que són més corrents entre polítics i FHN que els arraconen per a poder actuar amb una absoluta discrecionalitat, que moltes vegades comporta irregularitats formals i corrupció. Aquests conflictes no són usuals entre polítics i gerent, perquè la supervivència d'aquests últims depèn dels primers, fet que en garanteix la complicitat.

<sup>312</sup> Coincideixo plenament amb aquesta afirmació tenint en compte la meua pròpia experiència professional en municipis petits (Camprodon, Montblanc, Vilanova de Prades); mitjans (Valls) i grans (Tarragona). Els ajuntaments petits s'estructuren segons un alcalde (i pocs regidors); algun funcionari de perfil auxiliar o administratiu (entre un i tres, quan no són laborals) i el secretari-interventor (quan el tenen). El secretari-interventor no només aporta coneixements, sinó que efectua les tasques generals de direcció de serveis; de recerca de finançament; d'anàlisi d'actuacions, a més de les funcions reservades, cada vegada més complexes pel que fa a les tasques directament relacionades amb la tramesa d'informació a l'administració de l'Estat.

En l'anàlisi dels problemes de la direcció pública professional, RAMIÓ emfatitza que, per tal d'aconseguir eficàcia, eficiència, intel·ligència i ètica professional, es requereixen bons professionals intel·ligents i amb bons valors, tot i que no és suficient. Es requereix, a més, lideratge institucional amb la dualitat de lideratge polític (aporta legitimitat democràtica) i lideratge professional (aporta coneixements tècnics de gestió i capacitat operativa). Aquest doble lideratge pot comportar condicionants negatius.<sup>313</sup> Per aquest motiu, per tal d'evitar aquests condicionants, RAMIÓ opina que s'ha de regular la direcció pública professional, regulació totalment inexistente a l'estat espanyol.<sup>314</sup> Pel que fa als motius de la falta de regulació de l'espai directiu públic, opina que hi ha dues raons: per una banda, la manca de generositat institucional de la classe política (volen continuar gaudint de la discrecionalitat) i, per l'altra banda, la manca de motivació dels empleats públics per a tenir una aristocràcia directiva.

En la implantació del model gerencial, incorporant les tendències de la Nova Gestió Pública, RAMIÓ opina que hi ha hagut un greu problema de fons: la confusió entre organització i institució. Els únics problemes semblaven que només eren de caràcter organitzatiu, i així, mitjançant instruments de gestió, es permetria reforçar les institucions. Però, s'ha obviat que una administració, a més de prestar serveis sota criteris d'eficàcia i eficiència, és una institució pública.<sup>315</sup> L'eficàcia i eficiència no s'han d'assolir a través de la reducció de la seguretat institucional i jurídica. Els postulats de la Nova Gestió Pública condueixen, a través de la recerca de la flexibilitat i la discrecionalitat, cap a la desregulació i impliquen desinstitucionalització. Per tant, la solució és abordar les qüestions d'organització i de gestió en paral·lel a les estratègies d'enfortiment institucional.<sup>316</sup>

En l'anàlisi que fa RAMIÓ dels FHN (dels quals se'n manifesta com a defensor), aposta per incloure en el seu perfil competències de caràcter directiu professional, a més de les

---

<sup>313</sup> RAMIÓ ho resumeix amb la frase «l'inexpert dirigeix a l'expert», ja que el polític dirigeix al professional que és el que té els coneixements.

<sup>314</sup> RAMIÓ identifica quatre problemes a nivell de lideratge institucional provocats per aquesta manca de regulació: el travestisme institucional, entès com la transmutació de rols entre polítics i funcionaris (opina que a Espanya aquesta confusió de rols és espectacular); l'infantilisme, entès com no assumció de responsabilitats per part dels directius públics polítics i professionals (molts càrrecs polítics han fet de la política una professió de la qual en depèn el seu benestar econòmic); la falta d'intel·ligència institucional, entesa com a manca de capacitat analítica per ser proactius, definir problemes i dissenyar estratègies, i, finalment, la mala gestió de l'amor, que comporta desmotivació. Afirmar RAMIÓ que ser directiu o funcionari implica més que una professió, una vocació i un sentiment, s'ha de ser un "enamorat" del servei públic; però, quan no hi ha retorn, acumula desenganys, provocant el directiu "passota", o fins i tot, generant "l'odi" envers l'administració.

<sup>315</sup> Segons RAMIÓ, aquesta institució pública té com a objectiu fonamental aportar a la societat seguretat institucional i jurídica per tal de fomentar i afavorir el desenvolupament econòmic de la ciutat i, així, assolir el màxim desenvolupament humà i el major índex de felicitat dels ciutadans.

<sup>316</sup> RAMIÓ ho descriu en un exemple gràfic molt clar:

(...) Vamos a utilizar otra metáfora: las mejoras por la vía de la organización y la gestión son como una lentes para mirar de cerca que permiten mejorar las operaciones, los procesos, las estructuras, etc., permiten leer con mayor claridad la letra pequeña de las administraciones públicas. Esas lentes son totalmente necesarias e imprescindibles para la mejora administrativa. Pero en paralelo debemos utilizar otras lentes para mirar lejos, para poder percibir los problemas y las soluciones de carácter institucional que requieren una visión más general, más estratégica, más política, más social e incluso histórica del fenómeno. Hay que utilizar al alimón las lentes para mirar de lejos y las lentes para mirar de cerca (para algo existen en el mercado conceptual las lentes bifocales o las progresivas), poseer a la vez una visión institucional y una visión organizativa.

pròpies funcions. Tot i això, fa una crítica a l'excés de poder i responsabilitat que se'ls ha donat (als interventors bàsicament) a partir de la LRSAL, que pot generar dinàmiques de conflicte,<sup>317</sup> així com al fet que se'ls atorgui l'estatus de directiu sense que es faci res per tal que tinguin competències i formació realment directiva.<sup>318</sup>

RAMIÓ també es manifesta partidari de la lliure designació, ja que s'ha de cercar la màxima complicitat entre polítics i FHN. No obstant això, s'ha d'assegurar una major regulació del cessament, que s'ha de limitar a supòsits excepcionals i degudament motivats.<sup>319</sup>

Finalment, RAMIÓ, després de manifestar la seva preocupació pels constants canvis normatius (de contingut i de denominació), proposa denominar-los "habilitats locals", perquè és el que són, independentment de l'administració que se n'encarregui de la seva selecció que ja s'identifica amb el concepte "habilitació".

Tenint en compte que un dels grans problemes del lideratge institucional descrits per RAMIÓ és la manca d'intel·ligència institucional, proposa que a les administracions públiques s'hi incorporin gestors de la informació professionals i la utilització de dispositius tecnològics que fomentin la intel·ligència institucional. I això, per la falta d'informació sobre costos econòmics reals de programes; sobre impactes de polítiques; sobre les percepcions dels ciutadans o sobre el funcionament i resultats de les entitats a les que s'externalitzen serveis. Aquest dèficit d'informació genera una manca d'intel·ligència institucional.<sup>320</sup> Per tant, per tal de resoldre aquest problema, s'ha de crear un nou perfil professional: els gestors de la informació que, segons RAMIÓ, pot ser protagonitzat en municipis petits per secretaris-interventors i pels secretaris, interventors i tesorers en els municipis mitjans i grans.<sup>321</sup>

A partir d'aquesta brillant anàlisi que efectua RAMIÓ sobre la direcció pública local, intentaré desenvolupar una proposta, un model que s'anirà dibuixant a través de preguntes i respostes que intentin analitzar i resoldre els principals problemes per tal de conduir-nos a solucions concretes i correctes.

---

<sup>317</sup> RAMIÓ manifesta la seva preocupació (compartida) pels casos excepcionals d'interventors que es puguin "emborratjar" amb aquest poder i en facin un ús heterodox.

<sup>318</sup> En aquest punt fa una crítica (també compartida) a la manca de definició del col·lectiu, que ha de clarificar si aspiren a assumir un espai directiu més enllà de les funcions reservades, com de fet ja fan la majoria de secretaris-interventors, decidint si volen assumir aquestes funcions en la resta de municipis o senzillament deixar l'espai totalment lliure als nous perfils gerencials.

<sup>319</sup> Una alternativa a la lliure designació, i que en el seu moment va defensar el CSITAL, va ser incrementar el pes dels barems específics en els concursos unitaris (cal recordar que en el Decret català 195/2008 tenien un valor del 40%). No obstant això, el legislador estatal els ha reduït a la mínima expressió, un 5%. Davant aquesta situació, és totalment defensable la lliure designació, ja que les corporacions locals han de poder tenir un paper actiu en la definició del perfil professional dels seus alts funcionaris.

<sup>320</sup> Com a exemple gràfic, afirma que els polítics han de tenir capacitat suficient per a fer el «power point», i als empleats públics els correspon escriure el «word», és a dir, el relat tècnic per a assolir els objectius descrits al «power point». Però, sempre s'oblida de «l'excel», que justifica els impactes de les actuacions.

<sup>321</sup> Els instruments que permeten una major intel·ligència institucional, segons RAMIÓ, van des de la comptabilitat analítica fins al «warehouse» (sistema integrat d'informació de dades que permet creuar les bases de dades d'una organització), l'«open data» (dades obertes: les dades han d'estar disponibles en de forma lliure) i el «big data» (tractament i anàlisi de grans depositaris de dades).

## 1. És necessària una funció directiva local?

Segurament aquesta és, de totes les preguntes a efectuar-nos, la més senzilla per tres motius fonamentals:

- La normativa en vigor així ho preveu.
- Existeix unanimitat entre tots els sectors que analitzen aquesta qüestió.
- És una figura institucionalitzada en totes les entitats locals del nostre entorn internacional (Europa i Estats Units).

La necessitat d'aquesta direcció pública ja es va posar de manifest l'any 1924, amb l'Estatut de Calvo Sotelo, que va incorporar el sistema de Carta Municipal (regulat als articles 142 a 149). Ho va preveure l'any 1955 el Reglament de Serveis per a la direcció de les organitzacions especialitzades sense personalitat jurídica (la normativa actualment en vigor també ho preveu: l'article 253 TRLMC; 101 TRRL; 192 ROAS; l'article 130 LRBRLL per als municipis de gran població i l'article 16 TRLOCC, que regula la figura del gerent als consells comarcals).

La major part dels països del nostre entorn, independentment del model de govern,<sup>322</sup> preveuen aquesta figura. En els seus ajuntaments hi ha un directiu públic amb unes funcions bàsiques:

1. Administrar, coordinar i supervisar l'organització administrativa.
2. Assessorar els polítics.
3. Garantir els criteris de racionalitat, eficiència i legalitat en l'ús de recursos públics.

Pel que fa a la doctrina, també de forma unànime, es pronuncia a favor d'un espai directiu. En aquest sentit, es pronuncien els que defensen un enfortiment dels FHN, a través de la modificació de les seves funcions, com poden ser Juan Ignacio Soto o CARLES RAMIÓ, com els que defensen una opció superant els FHN, com Rafael Jiménez o Francesc Longo.

És un clar exponent d'aquesta necessitat, segurament compartida per tots els actors, una de les conclusions del I Congrés Català en Gestió Pública, que es va pronunciar a favor del reconeixement de la necessitat d'un espai directiu construït amb criteris de professionalitat, així com la de «institucionalitzar la direcció pública i institucionalitzar la funció directiva creant estructures i procediments que incloguin: a) un marge propi de decisió dels directius en matèries pròpies de la gestió; b) un conjunt de mecanismes de responsabilitat i de rendiment de comptes; c) regles de joc específiques que garanteixin al mateix temps la professionalitat dels directius i la flexibilitat que necessita la seva gestió».

## 2. S'ha de mantenir la dualitat entre política/estratègia per una banda i execució/gestió per l'altra?

Aquesta qüestió adquireix rellevància en sistemes com l'espanyol, d'alcaldes forts, ja que és precisament en aquests on la frontera entre els dos àmbits queda ben difuminada.

---

<sup>322</sup> Cal recordar la definició dels quatre models de govern local: el model d'alcalde fort, el de lideratge col·lectiu, el de comitè i el de comissió-gerent.

Ja he fet referència a la naturalesa directiva dels càrrecs electes. La LRBRL fa un disseny d'alcaldes d'ajuntament i presidents d'ens locals amb funcions clarament directives, tal com es descriuen als articles 21 i 34 LRBRL (i en idèntic sentit l'article 53 TRLMC, article 13 TRLOCC), que fixa com a funcions d'aquests les de dirigir l'administració; dirigir, inspeccionar i impulsar els serveis i obres; desenvolupament de la gestió econòmica; comandament superior del personal; comandament de la policia municipal i exercici d'accions judicials i administratives (en sentit similar el president de la diputació o dels consells comarcals). També he analitzat com l'estatut dels membres de les corporacions locals corrobora aquestes conclusions. Així, el règim de dedicació i retribucions de l'art. 75 LRBRL només es pot entendre per l'exercici d'aquestes tasques directives. A l'estat espanyol no s'està efectuant un desapoderament dels càrrecs electes. Al contrari, es consoliden, incrementant, però, els controls per part dels òrgans interventors. Si realment es vol desenvolupar una funció directiva, això passarà per sostreure les funcions directives i gestores dels càrrecs electes. Ja he assenyalat com un dels grans problemes de lideratge institucional a Espanya és el que CARLES RAMIÓ anomena transvestisme institucional, segons el qual hi ha càrrecs electes que s'ocupen més de pràctiques i competències funcionaries. I, per a exercir aquestes tasques, els polítics s'han recolzat en personal de confiança. Avui en dia, es podria afirmar, seguint a Juan Ignacio Soto, que l'àmbit del lideratge, la gestió i decisió estratègica recau en la política.

Aquest és un model també criticat per JIMÉNEZ ASENSIO, ja que el model polític de direcció es basa en el lliure nomenament i cessament per motius de confiança política (*spoil System*), en la qual la flexibilitat del nomenament o del cessament no recau en la correcció de la direcció, sinó en la confiança política.

En l'entorn internacional més immediat, també he fet referència en aquest treball al fet que països amb sistema d'alcalde fort, com França, Itàlia i Portugal, han apostat per una figura directiva forta, tot i que els càrrecs polítics encara mantenen un espai estratègic i de gestió.

El nostre país ha viscut importants episodis de corrupció, molts dels quals com a conseqüència d'impedir la participació de professionals en la gestió d'actuacions, arraconats per la creença que són més aviat un entrebanc que no pas un suport. Aquesta problemàtica ha estat una constant històrica: la corrupció es generalitzava quan no hi havia mecanismes d'intervenció: així passava en els municipis del s. XVI quan no hi havia intervenció; amb la patrimonialització dels càrrecs i la seva conversió en hereditaris en els segles XVII i XVIII<sup>323</sup> o els importants casos de corrupció protagonitzats a Espanya a finals del s. XX i principis del XXI, fruit d'una relaxació en les funcions dels FHN que va provocar el seu reforçament posterior, primer amb l'EBEP i, després, amb la LRSAL.

En conseqüència, sembla també que sigui una solució idònia separar clarament l'àmbit de la política del de la gestió, tant per l'experiència històrica viscuda com per l'experiència dels països que ens envolten o com per l'opinió de la major part de la doctrina de l'Estat espanyol. Els primers aporten legitimitat i visió política, i els segons, seguretat jurídica i direcció.

---

<sup>323</sup> Cal recordar com l'aparició a Catalunya al s. XVIII dels síndics personers no va ser ben acceptada entre els regidors dels governs municipals, que van protagonitzar múltiples actuacions per tal d'impedir l'exercici de les seves funcions i esquivar la fiscalització i el control sobre els actes de l'ajuntament.

El que en un principi pot semblar difícil, pel que comporta de pèrdua de poder per part dels polítics, segurament no tindrà una rellevància tan important si s'analitza amb més detall.

Així, pel que fa a les atribucions dels alcaldes descrites a l'article 21 LRBRL, si se'n fa una abstracció de les que tenen naturalesa realment directiva, se'n distingeixen:

1. Dirigir el govern i administració municipal. La direcció del govern és inherent a la figura. Però, la de l'administració ja no. No obstant això, és una atribució genèrica sense un contingut específic que es va concretant en la resta d'atribucions. Entenc que no seria problemàtic.
2. Dirigir, inspeccionar i impulsar els serveis i obres municipals. Realment, els càrrecs electes no exerceixen aquestes funcions. Com a molt la d'impuls. Encara que més que impuls, el que realment fan és prioritzar. Al capdavant de serveis municipals hi solen haver funcionaris o directius, depenent de la seva forma de gestió, que en qualsevol cas apliquen les estratègies dissenyades pels òrgans de govern, als que també assessoren per tal d'adoptar-les. Si a un alcalde li preguntéssim si realment es considera director del servei de recollida domiciliària d'escombraries, de ben segur que ens contestaria negativament. El mateix passaria si la pregunta li féssim en relació a la inspecció dels serveis.
3. El desenvolupament de la gestió econòmica d'acord amb el pressupost aprovat: disposar despeses, concertar operacions de crèdit i retre comptes. Entenc que en el model actual, aquestes serien les atribucions segurament més difícils de passar a un àmbit directiu professional. Però, no té per què ser tampoc excessivament traumàtic, ja que la política real de les actuacions i la prioritització es decideixen en el pressupost. Així, per exemple, disposar despeses, que és una atribució directament vinculada a l'aprovació de projectes i plecs, a l'inici dels expedients de contractació, si el pressupost és prou clar, i les directrius també, seria una funció bàsicament tècnica. Diferent seria quan no existeixen instruccions i directrius clares i aquestes s'adopten durant la tramitació dels expedients. Malgrat això, l'acord de disposició comporta indirectament una verificació d'adequació a criteris i directrius que, per tant, és correcte que estigui en l'àmbit polític.  
La concertació d'operacions de préstec, si estan expressament previstes en els pressupostos i correctament descrites i desenvolupades, també és una qüestió bàsicament tècnica. Finalment, retre comptes és una atribució que tots els òrgans amb responsabilitat han de tenir.
4. Aprovar l'oferta pública d'ocupació i les bases de selecció de personal. Són funcions purament tècniques que teòricament poca intervenció política requereixen. No obstant això, en supòsits com els actuals, en els quals no es pot efectuar oferta pública d'ocupació per totes les places vacants, atenent a les polítiques de contenció que es desprenen de les lleis anuals de pressupostos, pot haver-hi una certa discrecionalitat per a decidir quines són les places que s'hi incorporen. Però, aquí, els òrgans polítics més que decidir els supòsits concrets haurien de definir criteris prioritaris. Pel que fa a les bases de selecció, es tracta també d'una qüestió eminentment tècnica, en la qual l'única part de discrecionalitat per tal de decidir els perfils professionals a seleccionar es podria contenir perfectament en criteris i prioritats prèviament fixats pels òrgans de govern. En altre cas, el que sovint passa és que els càrrecs electes aproven documents en els quals no han participat en cap de les fases de la seva elaboració.

5. El comandament superior de tot el personal, nomenament i sancions. Realment, en la major part dels casos, els càrrecs polítics no desenvolupen aquest comandament: els controls d'horaris, vacances, permisos, baixes, torns, formació, clima laboral, gestió de plantilla i relació de llocs, etc., s'executen directament per professionals. Els càrrecs electes fixen directrius, que és realment la que hauria de ser la seva funció. Pel que fa al nomenament (amb l'excepció dels càrrecs de lliure designació), en el qual no existeix cap tipus de discrecionalitat, entenc que és una funció que perfectament podria recaure en un òrgan directiu (evidentment amb les modificacions normatives oportunes). Pel que fa a les sancions, tenint en compte que s'han de separar clarament les fases instructora de la de resolució, sí que té sentit en un escenari de clarificació de funcions, que per a les sancions més greus, especialment pel que fa a separació del servei, puguin mantenir aquesta atribució.
6. Exercir el comandament de la Policia Local. Realment no l'exerceixen, sinó que aquesta és una funció que recau en els caps de la Policia Local. Pel que fa a la dependència orgànica d'aquests comandaments i les funcions de planificació i ordenació, sí que han de tenir els òrgans de naturalesa política.
7. La sanció de faltes. Aquesta atribució en cap cas comporta exercici de discrecionalitat: acreditada una infracció, correspon un sanció. Per tant, es pot sostreure clarament de l'àmbit competencial dels alcaldes. És més, en molts supòsits considerem que fins i tot ho agrairien.
8. L'aprovació dels projectes d'obres i de serveis. El projecte com a tal (d'obra o servei) és realment una qüestió tècnica. El que realment pertoca al càrrec polític és definir-ne les directrius i els objectius. Tot i això, l'aprovació també comporta la validació de què el projecte incorpora aquestes directrius i objectius. Per tant, aquest és un dels àmbits de gestió que entenc que haurien de conservar.
9. L'atorgament de llicències. Tenint en compte que la major part de llicències són reglades i que, per tant, no admeten discrecionalitat, aquestes no haurien d'estar en l'àmbit de la política. És més, precisament deixar-ho en aquest àmbit ha comportat múltiples episodis de corrupció en aquest país. Entenc que són funcions que haurien de recaure clarament en un àmbit directiu professional. A més, a llarg termini, de ben segur que la tecnologia permetrà un nombre important d'automatismes en l'atorgament de llicències. Tindria sentit la participació política en el cas que s'incorporessin a les llicències qüestions discrecionals com, per exemple, adequació al paisatge urbà o criteris estètics.
10. Executar i fer complir els acords de l'ajuntament. Entenc que és una qüestió eminentment tècnica, responsabilitat dels gestors a qui correspon aquesta execució i que, en cas de no fer-ho adequadament, hauria de tenir el seu reflex en les avaluacions, retribucions i carrera d'aquest últim.

En tot cas, s'haurien de sostreure de l'àmbit polític totes les actuacions reglades, que no admeten cap tipus de discrecionalitat. No només hauria de ser possible, sinó també desitjable.

En conseqüència, entenc que un debat real de redistribució de funcions entre la política i la gestió, que és fer-ho entre l'estratègia (en sentit ampli) i la seva execució, no només és necessari, sinó possible i desitjable. Segurament aclariria moltes disfuncions actualment existents (bàsicament les descrites en el concepte de transvestisme institucional); especialitzaria més la política, amb un rol més estratègic i institucional, i provocaria una major i millor professionalització de la gestió i execució.



### 3. Els rols dels FHN i el gerencial han d'anar per separat o han d'anar units?

En l'àmbit de la gestió es podrien identificar dos rols: el de la seguretat jurídica i control (avui en dia a mans dels FHN) i el de gestor a nivell estratègic, gerencial. La pregunta és clara i també pot tenir un triple sentit: han d'estar clarament diferenciats, poden estar units o han d'estar units?

Hi ha defensors per totes les opcions. Tal com ja s'ha assenyalat, Juan Ignacio Soto proposa un encaix de les funcions estructurals de les corporacions locals (funcions públiques obligatòries desenvolupades per secretaris, interventors i tesorers) i les funcions directives de gestió, en un entorn de professionalitat a la recerca d'un equilibri entre management i dret, entre gestió i control, partint de la idea que dret i management es necessiten recíprocament.<sup>324</sup>

Francesc LONGO i JIMENEZ ASENSIO, que identifiquen els FHN amb un model burocràtic, defensen un model gerencial, clarament diferenciat, per tal de reforçar l'eficàcia i l'eficiència en el sector públic. Per això, també defensen que el directiu tingui una relació temporal amb l'administració. LONGO justifica la necessitat del directiu públic a base de l'enorme expansió de l'activitat prestadora dels poders públics, que comporta una creixent complexitat i diversificació dels processos de producció de serveis i aposta per una gestió per competències.

CARLES RAMIÓ, com ja s'ha comentat anteriorment, efectuava una crítica al model gerencial, de manera que l'eficàcia i eficiència no s'han d'assolir a través de la reducció de la seguretat institucional i jurídica. En aquest sentit, afirma que els postulats de la Nova Gestió Pública condueixen, a través de la recerca de la flexibilitat i la discrecionalitat, a la desregulació i impliquen desinstitucionalització i que, per tant, la solució és abordar les qüestions d'organització i de gestió, en paral·lel a les estratègies d'enfortiment institucional. Cal recordar que RAMIÓ adverteix del conflicte que es pot produir quan es mantenen els tres rols (política, seguretat jurídica i institucional i direcció pública) entre FHN i una coalició entre polítics inexperts (en tècniques de gestió) i gerents experts, i aposta per una solució que passi per tal que els secretaris i interventors assumeixin el paper directiu.<sup>325</sup>

Si s'analitza la funció directiva als ens locals d'Europa, també es pot constatar com, independentment del model, els rols de direcció i seguretat jurídica solen anar de la mà. Els PCM assoleixen, normalment, funcions de garantia legal, de direcció i de gestió. Així, i salvant les diferències existents entre els diferents països i models, aquesta unitat de rols es produeix a França, Bèlgica, Luxemburg, Dinamarca, Suècia, Irlanda o els CEO anglesos.

---

<sup>324</sup> Com ja s'ha analitzat, Soto afirma que l'important és que les coses es facin (no com es facin); però, sense perdre els valors públics ni les garanties, les tècniques i les formes, que normalment defensen els més dèbils, sumar ciència i habilitat.

<sup>325</sup> En aquest sentit, RAMIÓ adverteix que l'eficiència i eficàcia pròpies del management poden ser contraproductes per a aconseguir unes institucions públiques sòlides que aportin major seguretat institucional i jurídica, i aposta per incorporar en el perfil dels FHN competències de caràcter directiu professional.

A partir d'aquesta situació, es considera que he de fer una reflexió bàsica: han d'existir necessàriament els dos rols a les corporacions locals, el de control i seguretat jurídica, per una banda, i el de management, per l'altra. Són pocs els autors que han proposat la supressió dels FHN, tot i que de vegades ha estat una reivindicació forta, sobretot per la classe política. Les conseqüències que han provocat les situacions d'afebliment d'aquest rol, però, han conduït, massa sovint, a situacions de corrupció i d'inseguretat jurídica, que han provocat un efecte invers: el reforç d'aquest rol, fins i tot excessiu, com pot passar amb la LRSAL.

En conseqüència, si majoritàriament s'accepta que han d'existir aquests rols, s'ha d'analitzar quins avantatges i inconvenients aporta el fet que vagin units o per separat. El cert és que afegir competències de directiu professional als FHN no veig que pugui comportar cap inconvenient, més enllà de les possibles confusions entre control i gestió que analitzaré més endavant. Tampoc no intueixo inconvenients o efectes negatius al fet que als directius públics se'ls incorpori un perfil de seguretat jurídica i de control. Al contrari, el domini de l'entorn enforteix la seva actuació.

La major part de condicions que postulen la separació de rols no estan directament relacionades amb el seu contingut, sinó amb fets externs al mateix, com poden ser la selecció, la retribució, la dació de comptes, la temporalitat i les facultats. Però, si es tracta només d'elements endògens, res no ens impedeix ser capaços de definir un model que incorpori els dos rols per, a partir d'aquest, tractar la resta i definir-la d'acord amb el nou model.

En conseqüència, es considera que la millor opció és que els dos rols, el de seguretat jurídica i control que estan en mans dels FHN i els pròpiament directius professionals, s'uneixin, perquè aporten el positiu dels dos i eliminen els efectes negatius que comporten individualment considerats. Aquest nou rol és el que anomeno, seguint una vegada més a RAMIÓ, habilitació local.

És més, la unificació d'aquests rols permet implantar-los en tots els ajuntaments, independentment de les seves característiques. Un model de rols diferenciats no permet, per exemple, aplicar tècniques de direcció professional als municipis mitjans i petits, que no tenen recursos suficients. Però tots ells tenen un secretari-interventor que, a més, a la pràctica, ja assumeix aquests rols. Si a la pràctica ja es fa, el més correcte és institucionalitzar-ho.

#### **4. Quin contingut ha de tenir l'habilitació local? Hi ha d'haver funcions reservades?**

La primera qüestió a resoldre és si s'han de mantenir íntegrament les actuals funcions reservades als FHN. Amb matisacions, es considera que sí. Analitzaré les funcions reservades a partir del RD 128/2018. Per efectuar aquesta anàlisi, s'ha de tenir present el camí imparabile cap a la robotització i automatització de tasques que comporten i comportaran els avenços tecnològics, i que de ben segur afectaran a l'administració. En aquest sentit es pronuncien RAMIÓ, C. i SALVADOR, M<sup>326</sup>, que reproduïxen les

---

<sup>326</sup> RAMIÓ, C. - SALVADOR, M. *La nueva gestión del empleo público*, pàgina 88

reflexions de BUSTOS, G<sup>327</sup> i ANSON, A., que preveuen la desaparició de les tasques més burocràtiques, que comportaran també la desaparició o transformació de molts llocs de treball:

“ ... esa tendencia va a experimentar un cambio, porque con la automatización, la robótica y la inteligencia artificial, las plantillas del sector público podrán prescindir también de determinadas bolsas de personal cualificado. Las tareas más burocráticas, la elaboración de informes, las auditorías y controles financieros y contables, los trámites repetitivos y numerosas tareas de este tipo se realizarán total o parcialmente con herramientas inteligentes. El dato interesante en este caso es saber que ya no hablamos de sustituir a los empleados públicos menos preparados, sino a empleados cualificados cuyo trabajo se ha quedado obsoleto y/o es susceptible de automatización.”

“Nadie puede pensar ya que la automatización solo se refiere a las tareas más mecánicas. Los robots también van a sustituir puestos reservados tradicionalmente a licenciados universitarios. Esta tendencia influye poderosamente en la redefinición de los puestos de trabajo que la administración va a necesitar en un futuro no muy lejano.<sup>328</sup>”

Analitzem doncs les funcions públiques reservades actualment, per veure si convé mantenir-les o no. Ja avanço que, amb l'administració electrònica, soc de l'opinió que la fe pública ha mort. Si menys no formalment. Altra cosa és que a la pràctica això no serà una realitat fins que no s'assoleixi una gestió administrativa 100 % electrònica.

Funcions inherents a la fe pública:

1. Preparació dels assumptes a incloure a l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats. Entenc que aquesta és una funció bàsica, important, que dota d'ordre i seguretat l'actuació dels òrgans col·legiats, en el sentit que puguin analitzar situacions correctes i completes.
2. Notificar les convocatòries de les sessions. Considerem que, a curt termini, aquesta funció serà un automatisme que s'efectuarà per mitjans electrònics. En tot cas, sí que ha de recaure sobre el titular d'aquesta funció el control i correcció dels sistemes informàtics (evidentment, no des d'un punt de vista tècnic).
3. Custodiar la documentació íntegra dels expedients inclosos a l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats. També sóc del parer que, a curt termini, l'accés a aquests expedients serà electrònic, de la mateixa manera que la pròpia llei 39/2015 ens obliga a què tots els expedients es tramitin en format electrònic. Per tant, aquesta és una funció que perd força, més enllà de les funcions de control sobre els aplicatius informàtics que assegurin el correcte dipòsit i consulta d'aquests expedients.
4. Assistir a les sessions i aixecar acta. L'assistència a les sessions entenc que és bàsica, no per la funció de fe pública, sinó per tal de garantir l'assessorament constant als membres dels òrgans col·legiats. Pel que fa a les funcions pròpies de fe pública, entenc que, més enllà d'assistència i votació, que a mig termini també se

---

<sup>327</sup> BUSTOS, G. *10 rasgos del empleado público en el 2050*

<sup>328</sup> ANSON, A. *Las tres fases de la automatización de la administración pública.*

substituirà per mitjans electrònics, hi ha la d'aixecar acta. Realment, aquesta funció, que fins ara era nuclear, entenc que està predestinada a perdre força o, si més no, a desaparèixer per dos motius:

- a. Els expedients són electrònics. Aquests porten associats mecanismes de signatura electrònica i seguretat que superen qualsevol actuació de fe pública en suport físic. Els acords dels òrgans col·legiats són una part del procediment que, d'aquesta manera, també s'haurà d'incorporar per formats electrònics. Per tant, la fe pública serà bàsicament electrònica. El que sí ha de constar com a funció, és el control sobre els aplicatius i mecanismes per tal de garantir aquesta funció per mitjans electrònics, així com el compliment de tots els requisits previstos a la normativa sobre administració electrònica.
  - b. En la major part d'ajuntaments, els llibres d'actes s'han convertit en diaris de sessions, ja que els representants polítics normalment manifesten la voluntat que les seves intervencions constin íntegrament. Això fa que cada vegada es tendeixi més a formats electrònics, ja sigui en suport àudio i/o vídeo, als quals se'ls incorpora mitjans de signatura electrònica. Aquest document té més força que qualsevol paper signat pel secretari. Per això, es considera que la funció real serà el control sobre els suports d'àudio i vídeo i els mitjans de seguretat incorporats als mateixos.
5. Certificat d'actes i resolucions. Pels mateixos motius que he comentat, és una funció que a mig termini perdrà força amb la progressiva implantació dels expedients en format electrònic. Els actes administratius porten incorporada la signatura electrònica. No requereixen cap altre element d'autenticació sobre el contingut, integritat i identificació del seu autor.
  6. Remissió a l'administració de l'Estat i autonòmica de les actes. N'estic convençut que, a mig termini, això serà un automatisme lligat a l'edició o aprovació de les actes o a l'adopció dels acords. Tot i així, la responsabilitat ha de recaure en els secretaris.
  7. Anotar en els expedients, sota signatura, les resolucions i acords i notificar les resolucions. Aquestes funcions desapareixen totes amb la implantació de l'administració electrònica. En conseqüència, el que sí que quedaria en l'àmbit de la secretaria, seria el control sobre els elements tecnològics d'aquesta funció.
  8. Actuar com a fedatari en la formalització de contractes i convenis. La conclusió és similar a les anteriors. Si els documents són electrònics, de la mateixa manera que les signatures, poc hi aporta la fe pública del secretari. Per tant, realment li pertocarà les funcions de control sobre els dispositius electrònics i informàtics.
  9. Disposar la publicació d'actes i acords. Entenc també que això, a mig termini, hauria de ser un automatisme. En aquest cas, el secretari hauria de tenir les funcions de control sobre aquests automatismes.
  10. Dur i custodiar el registre d'interessos, l'inventari de béns i el de convenis. Entenc que seran registres electrònics sota la responsabilitat dels secretaris.
  11. La direcció superior dels arxius i registres. Aquesta funció s'ha de mantenir. És més, es tracta d'una funció pròpia del rol directiu professional que es defensa.

Funcions inherents a l'assessorament legal preceptiu:

1. Emissió d'informes. Entenc que aquesta és una funció bàsica que dota de seguretat jurídica l'actuació de les corporacions locals. Com a tal, no només s'ha de

mantenir, sinó que entenc que s'ha de reforçar per tal d'aconseguir unitat de criteri jurídic en l'actuació dels diferents òrgans de les corporacions locals. Avui en dia, són comunes les disparitats d'interpretació i aplicació de la norma entre els mateixos FHN d'un ens local, bàsicament, entre secretaria i intervenció. Entenc que la seguretat jurídica, l'adequació a la norma, ha d'estar controlada i dirigida per un d'ells, no pels dos. Per una qüestió lògica d'especialització, aquesta hauria de recaure en el titular de la funció d'assessorament legal preceptiu, que és qui ha de resoldre els dubtes en la interpretació i aplicació de la norma. Això comporta una coordinació entre les funcions d'assessorament i les de control.

2. Acompanyament del president en signatura d'escriptures i reunions als efectes d'assessorament. Aquesta, actualment, és una funció optativa (pel president), que com a tal s'ha de mantenir.
3. Assistir al president de la Corporació per a la formació del pressupost. Entenc que és una assistència bàsica i fonamental per tal de garantir la correcta formació del pressupost i documentació annexa (plantilles, relacions de llocs de treball, per exemple).

La funció interventora:

Entenc que aquesta és una funció bàsica a les corporacions locals. Dota d'elements de seguretat jurídica que en cap cas poden aportar les comprovacions a posteriori de l'actuació de les corporacions locals. És més, en les corporacions amb intervencions fortes i organitzades són anecdòtics els casos de corrupció.

Qui ha posat en dubte aquest control, és qui bàsicament no es vol sotmetre al sedàs de la correcció de la seva actuació. I quan estan en joc els interessos públics, els serveis a les persones, s'ha de garantir que aquests s'efectuïn correctament. La nostra història, des de l'edat mitjana fins avui dia, ens demostra que quan no hi ha hagut controls previs independents i reals, les corrupcions s'han disparat i han provocat, posteriorment, reaccions en sentit contrari, de regulació. Però, anem més enllà. Les mateixes entitats de caràcter privat, fruit dels escàndols financers dels últims anys, estan incorporant sistemes de control intern a través de figures com el "compliance" per a assegurar la correcció de la seva actuació. Seria un total contrasentit prescindir d'una figura que, fins i tot, s'està imposant en l'àmbit privat a nivell global en el que sovint s'han emmirallat els postulats més favorables al management.

Per tant, entenc que és una funció necessària que, en qualsevol cas, s'ha de coordinar amb la d'assessorament legal per a evitar friccions i contradiccions en l'exercici de les funcions reservades, en el sentit que, en els supòsits en els quals s'hagin exercit les funcions d'assessorament legal (informes de la secretaria), la funció interventora no hauria de poder contradir la primera.

Són inherents a la funció interventora:

1. Fiscalització prèvia dels actes que reconguin drets de contingut econòmic; autoritzin o aprovin despeses; disposin o comprometin despeses i acordin moviments de fons i valors. Aquesta funció és bàsica i, en conseqüència, s'ha de mantenir i incorporar en els tràmits, intentant aportar els mecanismes d'agilitat necessaris per tal que no suposin entorpiments ni incompliments de terminis. Pel

que fa al control de compliment de normativa, entenc que aquest només s'hauria de fer quan no s'hagi exercit pel titular de la funció d'assessorament legal, ja que en altre cas es tractaria d'un supòsit de duplicitat de control.

2. La intervenció del reconeixement de les obligacions i intervenció de la comprovació material de la inversió. El reconeixement de les obligacions comporta l'obligació dels seu pagament. En conseqüència, també es considera una funció bàsica. Tot i que actualment és excessiva, fins al punt de preveure que els interventors han d'assistir a les comprovacions formals de les obres i serveis per a constatar que efectivament s'han realitzat. Aquesta és una actuació excessiva i, de vegades, impossible, ja que, per exemple, és complicat que un interventor pugui constatar que s'han executat totes les complexes actuacions en una obra. Per tant, s'hauria de suprimir. Es tracta d'una tasca eminentment tècnica sota responsabilitat tècnica.
3. La intervenció formal i material del pagament. Pel fet que suposa la sortida real de diners, entenc també que és una fase bàsica de la funció interventora i que, per tant, s'ha de mantenir.

El control financer, per tal de comprovar el funcionament dels serveis de les entitats locals, a través del control permanent i l'auditoria pública, també s'entreveu com un element bàsic i necessari a les corporacions locals i reservat als habilitats locals. Com a actuacions específiques es preveuen:

1. El control de subvencions. Més enllà de la complexitat de la normativa de subvencions, que de vegades provoca que impliqui tants o majors recursos al seu control que la pròpia activitat subvencionada, s'aconsella que es reguli amb criteris de proporcionalitat, de manera que és necessari un control financer sobre les subvencions concedides i sobre el correcte destí del seu import.
2. Informes previs en matèria econòmica, financera i pressupostària. Si ja he considerat que aquesta era una funció a incorporar en les d'assessorament legal, encara més ho és en les de control financer, ja que el titular de les intervencions és el màxim expert en matèria econòmica, financera i pressupostària de les corporacions locals.
3. Auditoria pública. Actuació que s'efectua a posterior en les modalitats d'auditoria de comptes i auditoria operativa.<sup>329</sup> Les opcions possibles d'aquesta funció són si es realitzen pels òrgans interns o per òrgans externs. Tot i que les dues opcions són defensables, entenc que la direcció de les mateixes ha de ser sempre una funció pròpia, reservada i d'acord amb les planificacions aprovades.

Funcions inherents a la comptabilitat:

1. Portar i desenvolupar la comptabilitat financera i pressupostària. Entenc que aquesta és una funció bàsica de la que se'n deriva la informació necessària per a l'exercici de la funció interventora, i que ha d'estar dotada de les oportunes garanties en el seu exercici.

---

<sup>329</sup> Cal recordar que l'auditoria de comptes serà sobre organismes autònoms, entitats públiques empresarials, fundacions del sector públic local, fons sense personalitat jurídica, consorcis i societats mercantils. L'auditoria operativa s'exerceix sobre les entitats del sector públic local no sotmeses a control permanent. El seu objectiu és verificar que el seu funcionament, en l'aspecte econòmic financer, s'ajusti a l'ordenament jurídic i als principis generals de bona gestió financera.

2. Formar el compte general de l'entitat local i els estats integrats i consolidats. Està directament relacionat amb l'anterior, ja que la informació s'extreu dels estats comptables. Tot i que probablement, en un futur aquesta serà una actuació automatitzada.
3. Coordinar les funcions o activitats comptables de l'entitat local. Entenc que és una funció directament relacionada amb les anteriors.
4. Organitzar un adequat sistema d'arxiu i conservació de la documentació i informació per a la posterior actuació dels òrgans de control. Aquesta és una funció bàsicament organitzativa (i tecnològica) directament relacionada amb les anteriors i amb l'exercici de la funció interventora. També serà en un futur proper una actuació automatitzada.
5. Inspeccionar la comptabilitat dels organismes autònoms, societats mercantils dependents i entitats públiques empresarials. De la mateixa manera que l'anterior, aquesta és una funció bàsicament organitzativa (i tecnològica) directament relacionada amb les anteriors i amb l'exercici de la funció interventora.
6. Elaborar la informació sobre execució de pressupost i tresoreria a elevar al ple. També és important aquesta funció per tal que els membres dels plens tinguin informació correcta i completa per part d'un òrgan que actui amb independència funcional.
7. Actuacions en matèria de liquidació de pressupost (estructura de l'avenç i la seva elaboració). És lògic que aquesta funció estigui en mans del responsable de la comptabilitat.
8. Gestió del registre comptable de factures. Tenint en compte la normativa de morositat i les funcions pròpies d'intervenció, aquesta és una funció que té el seu millor encaix a les intervencions municipals.
9. Remissió de la informació econòmica financera al ministeri competent, al Tribunal de Comptes i òrgans de control extern. Aquesta és una responsabilitat, no una funció. Seria preferible que, fruit de la implantació de l'administració electrònica i la interoperabilitat entre administracions, no requerís d'actuacions i es produís per automatismes en els mateixos moments d'elaboració o aprovació de la informació a remetre.

#### Funcions inherents a la tresoreria:

1. Titularitat i direcció de la tresoreria. Pocs comentaris requereix aquesta funció atesa la seva evidència.
2. Maneig i custòdia de fons, valors i efectes. Històricament, la tresoreria només ha estat una funció reservada per les grans corporacions locals fins a la LRSAL quan s'ha generalitzat. Entenc que és una funció altament especialitzada (plans, calendaris i pressupostos de tresoreria, cobraments i pagaments, etc.). Per tant, ha de formar part de l'habilitació local.
3. Elaboració d'informes sobre morositat. És una tasca intrínseca a la funció.
4. Direcció dels serveis de gestió financera. Aquesta també és una funció altament especialitzada i que, per tant, ha d'estar en mans de l'habilitació local.

#### Funcions inherents a la recaptació:

1. Comandament dels serveis de gestió d'ingressos i recaptació. Es tracta d'una funció executiva, altament professionalitzada, i que, per tant, ha de continuar reservada.

2. Impuls i direcció dels procediments de gestió i recaptació. Directament relacionat amb la funció anterior.
3. Autorització de plecs de càrrec de valors a entregar a recaptadors. És una tasca que es deriva del comandament descrit al primer punt.
4. Dictar les provisions de constrenyiment, resoldre els recursos contra les mateixes i autoritzar subhasta de béns embargats. Aquesta és una de les poques atribucions realment executives, amb incidència directa a terceres persones i susceptible de recurs, i que, avui dia, tenen el conjunt de FHN. En un escenari de reforçament de la gestió com el que s'està proposant, és coherent que continuïn com a funcions reservades.
5. Tramitació dels expedients de responsabilitat que procedeixin de la gestió de recaptació. És una tasca a causa de les funcions descrites.

Entenc que totes aquestes funcions, amb les matisacions apuntades, haurien d'estar reservades a funcionaris habilitats locals. Però, a totes aquestes, s'hi haurien d'afegir les pròpies de la direcció pública, ja que, com ja he apuntat, la millor opció és la d'unificar els rols de control i seguretat jurídica amb els de direcció pública. I això, només es pot fer amb l'oportuna reserva. Entre d'altres, les següents:

- Direcció administrativa de l'organització.
- Direcció dels serveis directament adscrits a les funcions reservades.
- Exercici de les potestats reglades: llicències, potestat sancionadora.
- Direcció, inspecció i impuls dels serveis i obres locals.
- Desenvolupament de la gestió econòmica, d'acord amb les directrius fixades pels òrgans de govern.
- Direcció i gestió de recursos humans (incorpora l'aprovació de l'oferta pública i les bases de selecció de personal), patrimonials i tecnològics.
- Seguiment, control i avaluació de serveis.
- Coordinació d'activitats.
- Avaluació del personal.

La reserva de totes aquestes funcions aportaria professionalització, ja que s'assoleix que estigui en mans de personal que les pot exercir amb independència i imparcialitat, amb ple domini de coneixements i tècniques i en possessió de les habilitats adequades.

Aquesta reserva implicaria, també, un marc de responsabilitats per part dels seus titulars, incorporant indicadors i sistemes de gestió que afectarien les retribucions i el propi exercici de la funció.

La implantació d'aquesta habilitació també requeriria un replantejament pel que fa a la seva estructura, en diferents subescales i categories, per tal d'assegurar, en cada cas, la màxima especialització. No obstant això, entenc que no haurien de diferir gaire de les actualment existents pels FHN, diferenciant entre la secretaria-intervenció, la secretaria i la intervenció tesorera, a les quals s'hi afegeixen els rols directius relacionats amb els respectius àmbits.

Aquest nou disseny afecta també de forma directa les habilitats i coneixements d'aquest personal que, per tant, s'haurien d'adequar a través dels diferents processos de selecció, provisió i formació continuada.



## 5. És coherent ajuntar en una única persona funcions de control i de gestió?

És evident que, qui gestiona, no pot efectuar el control d'allò que gestiona, perquè segurament desapareixeria la imparcialitat necessària que aquest control requereix. No obstant això, aquest control tampoc pot esdevenir com una instància jurisdiccional interna de la correcció normativa de l'actuació de l'entitat local, que ja ve garantida pel correcte exercici de les seves funcions per part dels habilitats locals.

Per aquest motiu, la funció interventora ha de tenir una identitat pròpia, allunyada de la gestió ordinària de la corporació i més enllà de la direcció dels serveis directament relacionats amb el control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària i de la comptabilitat. En qualsevol cas, hauria d'actuar de forma coordinada amb la resta d'habilitats locals.

## 6. Quin hauria de ser el sistema de selecció dels habilitats locals?

Són diferents les qüestions que se'ns plantegen per tal de resoldre aquesta qüestió, ja sigui si l'habilitació s'assoleix amb una selecció específica, a nivell d'Estat o per part de cada corporació local<sup>330</sup> o si s'ha de possibilitar l'accés des del sector privat.<sup>331</sup>

Però, primer, definiré el perfil. No s'està plantejant una regulació de tota la funció directiva de les entitats locals, sinó de la direcció general de les entitats locals. Això, no impedeix que es generin direccions específiques per serveis determinats que es prestin directament a través d'entitats sense personalitat jurídica, organismes autònoms, entitats públiques empresarials o societats públiques. És evident que el perfil directiu d'aquests últims no és necessari que estigui reservat a l'habilitació local, tot i que evidentment hauria de poder ser exercit per aquests habilitats.<sup>332</sup> S'ha de tenir en compte que, de vegades, els coneixements del sector del servei afectat poden requerir d'altres perfils.<sup>333</sup>

A partir d'aquesta clarificació, l'habilitació local ha de tenir un àmbit estatal. L'evolució històrica dels FHN ens condueix cap a aquesta solució.<sup>334</sup> Però, també l'abast de les funcions reservades, que tenen un marcat perfil propi, difícilment extrapolable a d'altres

---

<sup>330</sup> Aquesta és una qüestió fonamental, ja que si té caràcter estatal, habilita per al seu exercici a totes les corporacions locals. No obstant això, si té caràcter local, només habilita per la corporació que l'ha seleccionat.

<sup>331</sup> Cal recordar que els defensors del *management* proposen que es pugui accedir a la funció directiva des del sector privat per tal de poder aprofitar les potencialitats que aquest aporta.

<sup>332</sup> Fins i tot, com preveu l'actual normativa, podrien provenir de l'àmbit privat.

<sup>333</sup> Per exemple, per la direcció d'un servei integral de residus (des de la recollida fins al tractament); del cercle complet de l'aigua (captació, subministrament, evacuació i tractament); gestió de serveis funeraris o gestió de serveis d'educació o sanitaris. En grans corporacions locals, tots ells tenen un component específic que justifica la selecció de directius especialitzats.

<sup>334</sup> Cal tenir en compte que ja a l'edat mitjana els nomenaments eren reials. Quan van desaparèixer, van començar a sorgir les corrupteles i patrimonialització dels càrrecs. A més, quan la Constitució de 1812 els va preveure (com a reacció) de nomenament per part dels ajuntaments, aviat es van haver de cercar fórmules per a eliminar les pràctiques caciquils que això comportava. Un dels millors exemples de formació de funcionaris similars els tenim amb l'Escola d'Administració Pública de la Mancomunitat i, posteriorment, de la Generalitat de Catalunya durant la segona república.

administracions; però, comú per a totes les entitats locals. La garantia de l'exercici de les funcions requereix l'homologació de la seva selecció, que va més enllà de l'interès de cada entitat per tal de convertir-se en un interès públic i general que permeti garantir l'exercici de les funcions reservades amb igualtat de condicions a totes les entitats locals.

Això sí, s'ha de variar substancialment el sistema de selecció actual. Tot i garantir que es tracti d'un procés de selecció basat en l'acreditació de mèrit i capacitat, públic i de lliure concurrència, no s'han d'oblidar les habilitats necessàries per al seu exercici. Un sistema només basat en exercicis memorístics i resolució de casos pràctics, segurament no és suficient. En aquest sentit es pronuncien CARLES RAMIÓ i MIQUEL SALVADOR quan afirmen que “*és insensat que els empleats del futur siguin seleccionats amb pretèrits sistemes memorístics amb temaris que perdran la seva consistència i vigència en molts pocs anys*”<sup>335</sup>. S'han d'adequar els processos de selecció a les habilitats necessàries que es requereixen:

- Coneixements tècnics i jurídics necessaris (similars als que avui en dia es requereixen als processos selectius de FHN)
- Gestió estratègica i operativa
- Capacitat de gestió
- Responsabilitat en la gestió
- Competències referents a la iniciativa, compromís amb l'organització, lideratge, treball en equip i orientació al servei.

Segurament no és fàcil dissenyar un procediment de selecció que permeti garantir tots els coneixements habilitats i competències esmentats. De ben segur s'haurà de potenciar la formació obligatòria, tant en els processos selectius com en la carrera administrativa a base de proves efectives i avaluadores del compliment dels requisits descrits. Fins i tot, el fet de continuar formant part de l'habilitació local, hauria d'estar directament lligat a l'acreditació en el temps de l'actualització d'aquests coneixements i habilitats i que, qui no els superés, pogués perdre aquesta habilitació.

Per tant, el disseny d'una habilitació professional passa forçosament per una correcta política de selecció, de formació continuada i de condicionar el seu manteniment a la possessió de coneixements i habilitats.

RAMIÓ, C i SALVADOR, M., plantegen un sistema independent d'acreditació de personal, mitjançant una agència independent que hauria de tenir cada administració pública, per tal de desenvolupar les funcions de selecció de personal, acreditació dels professionals que puguin ocupar llocs de direcció pública i de l'avaluació de l'acompliment. Aquesta agència hauria de ser neutral i professionalitzada. Entenc que és una bona opció aplicable als habilitats locals amb el seu nou caràcter directiu que es proposa, i que afectaria a selecció (acreditació), carrera i avaluació de l'acompliment, que podria afectar a retribucions i fins i tot a la pèrdua de la condició de funcionari.<sup>336</sup>

Es tractaria d'utilitzar un model de curs especialitzat<sup>337</sup>, exigent en l'accés i durant el curs

---

<sup>335</sup> RAMIÓ, C. - SALVADOR, M. *La nueva gestión del empleo público*, pàgina 10.

<sup>336</sup> RAMIÓ, C. - SALVADOR, M. *La nueva gestión del empleo público*, pàgina 99.

<sup>337</sup> RAMIÓ, C. - SALVADOR, M. En fan referència a la pàgina 143 del llibre citat.

selectiu. Fins i tot, utilitzant el model d'organismes reguladors<sup>338</sup>, en el que al curs selectiu hi accedeixen el doble de candidats de les places a cobrir. Aquesta formació selectiva, incorporaria elements d'avaluació d'aptituds i de personalitat, i en la que s'hi podrien incorporar supòsits pràctics i simulacions sobre aspectes gerencials<sup>339</sup>.

## **7. Quin hauria de ser el sistema de provisió de llocs de treball?**

Si el punt de partida és una habilitació local, que s'atorga des d'un àmbit estatal, els procediments de provisió de llocs de treball hauran de possibilitar la participació de tots els habilitats locals que reuneixin les condicions. Per tant, en procediments públics oberts que garanteixin la publicitat i la concurrència, així com l'adjudicació del lloc al millor candidat.

El problema real és com se selecciona aquest candidat: o bé amb una lliure designació o bé amb un concurs de mèrits.

Al llarg d'aquest treball, ja he efectuat les crítiques corresponents a la lliure designació, que és difícil de deslligar del lliure cessament amb la negativa afectació que això comporta a la imparcialitat que aquests funcionaris haurien de tenir, atenent a les seves funcions.

Ara bé, un sistema com el que actualment existeix a l'estat espanyol, en el qual a la pràctica s'elimina la possibilitat a les entitats locals de participar en el disseny del perfil professional dels candidats (un 5% sobre el total), tampoc es considera correcte. En la designació dels màxims directius dels nostres ens locals, aquests hi han de tenir un paper rellevant.

Per aquest motiu, entenc que el millor sistema és el de concurs de mèrits, coordinat a nivell estatal, en el qual tinguin un pes específic important els mèrits específics (evidentment, objectius i directament relacionats amb les funcions del lloc de treball), dissenyats pels propis ens locals i que, fins i tot, podrien estar completats per entrevistes guiades per a assegurar que els candidats estan en possessió de les habilitats necessàries per a ocupar el lloc de treball. Aquest pes específic hauria de ser com a mínim del 50% de la puntuació total. Només amb un sistema d'aquestes característiques és justificable no acudir a les lliure designacions.

## **8. Com a directius, han de tenir estabilitat o el càrrec ha d'estar sotmès a termini?**

Cam ja s'ha vist, els defensors del management defensen la temporalitat del càrrec i el projecte d'Estatut de la Direcció Pública Professional a Catalunya preveia terminis de 5 anys prorrogables fins un màxim de 15. Aquesta podria ser una opció defensable en un model pur de management, en el qual, les tècniques de selecció no es basen en processos de pública concurrència ni d'acreditació de mèrit i capacitat, sinó d'habilitats. Però, ja he defensat que aquest no és el millor model.

---

<sup>338</sup> També esmentats per RAMIÓ i Salvador

<sup>339</sup> RAMIÓ i Salvador ho desenvolupen a la pàgina 146 del llibre citat.

Els directius han de tenir estabilitat i mobilitat en el territori (de forma similar als FHN). Aquesta és l'única fórmula d'assegurar l'exercici imparcial de les seves funcions, sense estar sotmesos al reconeixement constant dels càrrecs polítics per a l'exercici de les seves funcions.

Però, l'estabilitat no equival a una garantia de permanència en l'habilitació pel sol fet d'assolir-la. En un món en evolució constant, els coneixements, les tècniques i les habilitats s'han d'acreditar efectivament en el temps. Per aquests motius, l'habilitació local s'ha de condicionar a la seva acreditació en el temps. I, això, aplicant totes les tècniques possibles: des de la formació continuada de superació obligatòria, fins a les avaluacions del personal habilitat i els resultats de l'acompliment de les seves funcions. Aquests procediments d'actualització continuada haurien d'estar tutelats per l'Escola d'Administració pública corresponent (L'EAPC a Catalunya, les similars a les CCAA que les tinguin i l'INAP a la resta). En sentit similar es pronuncien RAMIÓ, C. I SALVADOR, M. quan, tot i referint-se a un context més general opinen que s'haurien d'utilitzar avaluacions periòdiques de l'acompliment per detectar casos evidents d'acompliment defectuós, i en cas de redundància, obrir la porta al cessament i expulsió de les administracions públiques<sup>340</sup>.

## 9. L'ètica professional

Finalment, fer referència als codis d'ètica i de conducta professionals.

El col·lectiu de FHN va ser el primer de l'Estat espanyol a aprovar un codi ètic professional. Així ho va fer el maig de 2005 en la seva Assemblea General celebrada a Salamanca, avançant en el temps i amb el següent contingut:

### A. PRINCIPIS ÈTICS FONAMENTALS

**1. Defensa dels valors democràtics.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional desenvoluparà sempre les seves funcions sota els principis de justícia, igualtat i no discriminació. Les seves actuacions es guiaran per la promoció i la remoció d'obstacles que impedeixin el respecte als drets humans i llibertats ciutadanes amb la finalitat d'evitar discriminacions per raó de naixença, raça, sexe, religió, llengua, cultura, opinió o qualsevol altra circumstància personal i social.

**2. Compliment de la legalitat.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional actuarà d'acord amb les lleis, els reglaments i les normes i instruccions que siguin aplicables al compliment dels seus deures i, en qualsevol cas, romandrà sempre fidel a l'esperit i al text de la Constitució espanyola, a la normativa autonòmica i europea i als principis de conducta del present codi ètic.

---

<sup>340</sup> RAMIÓ, C – SALVADOR, M. *La nueva gestión del empleo público*. Pàgina 77. Continuen afirmant: "La opción de aplicar la cirugía en la gestión de recursos humanos siempre será excepcional pero, si no existe, impacta negativamente en muchas dimensiones del sistema. Esta ausencia equivale a que un sistema sanitario no disponga de servicio de cirugía, sería un sistema incompleto aunque solo una parte de los enfermos requiera sus servicios."

**3. Servei a l'interès públic.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional no pot comprometre's amb paraules, actes o associacions que siguin contràries a l'interès públic, desacreditin o tendeixin a frustrar les decisions polítiques o administratives adoptades pels òrgans de govern. Les seves actuacions es fonamentaran en decisions objectives encaminades a assolir la satisfacció dels interessos generals dels ciutadans al marge de posicions o interessos personals, familiars o clientelars.

**4. Jerarquia.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional complirà estrictament, imparcialment i eficaçment les obligacions pròpies del seu càrrec i també les ordres de qui ostenti l'autoritat per donar-les i que es refereixin al servei que li ha estat encomanat. Si creu que les ordres rebudes el forcen a actuar de forma il·legal, impròpia o no ètica, o que van en contra d'aquest Codi ètic o poden originar una administració deficitària, podrà sol·licitar la confirmació per escrit de l'ordre rebuda i podrà també comunicar, per escrit la raó de la seva divergència.

**5. Professionalitat.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, en l'exercici de les seves funcions, haurà de conèixer totes aquelles activitats, procediments i disposicions legals o reglamentàries que afectin directament o indirectament la seva competència. Sense perjudici del deure d'informació d'interès públic, actuarà sempre mantenint la cura deguda, diligència professional, reserva, sigil i discreció en relació amb les dades i informes coneguts per raó del seu càrrec.

**6. Lleialtat.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional ajudarà el govern legalment constituït a dur a terme les seves decisions amb la cura i la diligència professional deguda.

**7. Neutralitat i imparcialitat.** En totes les seves actuacions, el funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional haurà de demostrar la més estricta neutralitat i imparcialitat política. En l'exercici del seu càrrec, no intervindrà en benefici propi, ni en menyscarpte d'interessos generals o de tercers.

**8. Dedicació.** L'exercici del lloc de treball de funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional serà incompatible amb l'acompliment de qualsevol altre càrrec, professió o activitat que pugui posar en dubte la imparcialitat o independència en l'exercici de les seves funcions i que pugui plantejar conflicte d'interessos.

**9. Honestat.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional no acceptarà cap tracte de favor de persones físiques o jurídiques per raó del seu càrrec i se sotmetrà a les mateixes condicions i exigències que la resta dels ciutadans en els negocis jurídics, operacions financeres i patrimonials que realitzi com a subjecte privat.

Així mateix, s'abstindrà de la realització d'activitats o negocis que puguin comprometre l'objectivitat de l'administració en la consecució dels objectius generals.

**10. Transparència.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional actuarà en l'exercici de les seves funcions o dels serveis encomanats amb la màxima transparència, facilitant l'accés dels ciutadans a la informació i procediments, sense més limitacions que aquelles imposades per les lleis.

**11. Economia, eficàcia i eficiència.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional prestarà els seus serveis d'acord amb els principis d'economia, eficàcia i eficiència, vetllant per la consecució dels objectius de caràcter general del govern local.

**12. Formació.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional actualitzarà permanentment els seus coneixements amb la finalitat d'estar al dia de les noves disposicions legals, innovacions tecnològiques, altres millores o canvis que afectin positivament a l'acompliment de les seves funcions.

## **B. PRINCIPIS D'ÈTICA PROFESSIONAL**

**1. Objectivitat i independència.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional exercirà les seves funcions amb lleialtat i objectivitat d'acord amb els principis d'independència, imparcialitat en el consell, informe o dictamen emès i equitat, prudència i discreció en les decisions adoptades, contribuint a evitar aquelles que puguin lesionar els interessos generals i particulars dels ciutadans.

**2. Integritat.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional actuarà amb integritat en l'acompliment de les seves funcions proporcionant informació veraç i contrastada. No acceptarà regals, comissions ni altres presents de valor econòmic considerable que puguin influir en les actuacions derivades de les seves funcions.

**3. Excel·lència i qualitat.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional exercirà les seves funcions anant més enllà del compliment mínim d'aquestes, esforçant-se a aconseguir l'excel·lència i el màxim rendiment en el seu treball.

**4. Correcció.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional es comportarà en l'exercici de les seves funcions amb correcció i cortesia envers les autoritats, els funcionaris i especialment amb els ciutadans. El seu comportament, en qualsevol situació, ha de respondre al manteniment dels valors de l'administració a la qual serveix.

**5. Proporcionalitat.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional vetllarà per l'equilibri entre la complexitat de les decisions a adoptar i els fins perseguits, abstenint-se d'optar per solucions desproporcionades, sobretot si restringeixen els drets dels ciutadans.

**6. Innovació, iniciativa, creativitat.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional prendrà la iniciativa i mantindrà una actitud positiva i creativa davant les innovacions tecnològiques que facilitin l'exercici de la seva activitat professional amb l'objectiu últim de simplificar i apropar les relacions entre ciutadans i l'administració.

**7. Orientació al ciutadà.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional orientarà les seves funcions i prestarà els seus serveis basant-se en el servei als ciutadans, fomentant el treball en equip i la transversalitat dels diferents serveis, amb l'objectiu que les relacions dels ciutadans amb l'administració siguin com més clares, concises i fàcils millor, de manera que es potenciï la fidelitat i la confiança en l'administració .

**8. Informació.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional no proporcionarà informació errònia o falsa en l'exercici del seu càrrec. Tampoc no podrà utilitzar la informació coneguda per raó de les seves funcions públiques ni en benefici propi ni per a la intermediació amb terceres persones físiques o jurídiques i garantirà l'accés a la informació dels ciutadans sobre els serveis encomanats amb les úniques limitacions establertes en les normes legals.

**9. Austeritat.** El funcionariat d'administració local amb habilitació de caràcter nacional està obligat a actuar amb austeritat en l'exercici de les seves funcions públiques i s'abstindrà de fer ús impropï dels béns i serveis de l'administració posats a la seva disposició per raó del seu càrrec.

Avui en dia, a partir dels mandats de les lleis de transparència,<sup>341</sup> s'han multiplicat els codis de conducta i de bon govern en l'àmbit local. Un dels últims, probablement el més complet, és l'aprovat per la Federació de Municipis de Catalunya, que en el seu àmbit subjectiu d'aplicació incorpora el personal directiu local i els FHN. És important que hi hagi un codi de conducta professional com a exercici de voluntat cap al camí de l'excel·lència i com a compromís professional per tal d'aclarir situacions dubtoses i servir, també, de referència. Un codi basat en valors públics, professionals, ètics, democràtics, en el compromís de servei als interessos públics i en una conducta professional basada en la neutralitat política, la lleialtat, l'honestedat, l'honradesa, la imparcialitat, l'eficàcia, l'eficiència, la dedicació, la justícia, la transparència, la professionalitat i el compliment de la legalitat, amb una clara voluntat de servei als ciutadans, entre d'altres.

---

<sup>341</sup> Llei estatal 19/2013 i llei catalana 19/2014. El Capítol I del Títol V d'aquesta última regula el codi de conducta dels càrrecs electes.

## 9.- CONCLUSIONS

Un dels debats encara vius i no resolts en l'àmbit dels governs locals, és el seu model de gestió i de direcció. Són dos bàsicament els models que es proposen, clarament antagònics: els que defensen una gestió i direcció netament gerencial —basades en la desregulació i desinstitucionalització— fins a fórmules mixtes entre els principis de la nova gestió pública i la institucionalització dels sistemes organitzatius dels ens locals, basant-se en la modernització professional per a evitar precisament la desinstitucionalització dels ens locals. La normativa en vigor, després de les modificacions provocades per la LRSAL, ha optat per enfortir els òrgans de control, separant-los clarament de les funcions de gestió i direcció, però sense preveure ni regular la funció directiva local.

Un dels elements claus d'aquest debat és el que fa referència a la funció pública local, i més en concret a la funció directiva. En el centre d'aquesta discussió, es troben els Funcionaris amb Habilitació de Caràcter Nacional (FHN), que són els que han vist reforçades les seves funcions, encara que només des de l'àmbit del control.

L'objectiu bàsic d'aquesta tesi ha estat aprofundir en aquest debat, intentant efectuar una anàlisi objectiva de les noves necessitats organitzatives dels ens locals, incidint en els punts forts i febles de les diferents postures actualment existents, per a intentant dibuixar l'escenari idoni d'aquesta nova funció directiva local, i la possibilitat o necessitat del manteniment i incardinació en aquesta dels FHN, per acabar efectuant una proposta de futur de la funció directiva local, a partir d'una nova habilitació local.

Per assolir aquest objectiu, s'ha partit d'una investigació històrica, centrada bàsicament en els secretaris dels ajuntaments. Les qüestions bàsiques que s'analitzen van des del seu naixement, el perquè, les seves funcions, el seu nomenament, la seva evolució, i les conseqüències que ha comportat en cada moment. Aquesta investigació s'ha estructurat en base a 5 períodes diferents:

1. El règim municipal romà i visigot
2. Des de l'Edat Mitjana fins a la Constitució de Cadis (1812)
3. Des de la Constitució de Cadis fins l'Estatut de Calvo Sotelo (1924)
4. Des de 1924 fins la Constitució de 1978.
5. Des de la Constitució de 1978 fins avui dia.

No obstant, la investigació històrica és insuficient per assolir l'objectiu plantejat. Per aquest motiu ha estat necessari efectuar una anàlisi de les funcions directives locals a partir d'un estudi comparat dels països més propers, així com de les diferents teories que es defensen avui dia a l'Estat Espanyol.

És a partir d'aquí, d'aquesta anàlisi conjunta d'evolució històrica, dret comparat i models proposats, que es pot tenir una visió de conjunt que ens permeti efectuar una proposta de futur, clara i motivada, possible, i fins i tot, necessària: l'habilitació local.



## 9.1.- Evolució històrica

L'anàlisi de l'evolució històrica dels secretaris dels ajuntaments ens ha aportat novetats interessants, que ens ajuden a entendre la seva evolució i a detectar els efectes constants que es van repetint al llarg de la història, depenent de la major o menor regulació d'aquests funcionaris.

Una primera conclusió ens porta a trencar amb el mite que els secretaris municipals van aparèixer amb la Constitució de Cadis de 1812. Així ho defensen la major part dels teòrics que han estudiat la matèria, ja que suposa la desaparició dels oficis perpetus, així com la previsió que en cada ajuntament hi ha d'haver un secretari, escollir per l'Ajuntament. Els que defensen aquesta teoria conclouen que aquesta previsió és l'inici de la seva professionalització i estatalització. Tot i això, obvien que aquesta pretesa professionalització i fins i tot l'habilitació, ja s'avia produït a l'edat mitjana. Malgrat al principi, els secretaris eren treballadors privats que exercien funcions públiques, la possibilitat de creació i regulació d'aquesta escrivania depenia d'un atorgament reial. És més, la potestat de nomenar notaris, que eren els que després podien actuar com a *escrivans* en els ajuntaments, depenia del rei. Prova d'això ho poden ser diferents actes del segle XVI, que així s'identifiquen:

(...) essent-hi present i convocat per tals afers jo Damià Gili, ciutadà de Tarragona, notari apostòlic i reial en els afers públics, segon dels notaris i escrivans de la casa del consolat i bossa comuna de la ciutat de Tarragona (...).

(...) personalment present, essent-hi jo Felip Montserrat, ciutadà de Tarragona, apostòlic i reial notari públic en actes, i també el segon dels escrivans de la casa del consolat de la ciutat de Tarragona, (...).<sup>342</sup>

Una conclusió similar la trobem amb l'anàlisi de les "Siete Partidas" d'Alfons X (s. XIII), on s'hi troba una regulació detallada de l'escrivà, diferenciant entre els escrivans reials i els de les ciutats i viles. La potestat de nomenar escrivans, regulada a la Llei III, està reservada al rei, ja que un poder tan gran com tenen encomanat, només correspon al rei, que, per tant, és qui el pot atorgar. Precisament en aquesta Llei és on es fa referència per primera vegada als escrivans de "Concejo",<sup>343</sup> al preveure la possibilitat que els que tenen potestat de nomenar "Judgadores", també poden nomenar escrivans pels judicis, però no pels "concejos":

(...) mas escribanos públicos de concejo, cuyas cartas deben ser creídas por todo el regno, ninguno non los puede poner, si señaladamente nol fuese otorgado del rey poderio de lo facer por las razones que ya diximos.

---

<sup>342</sup> «Ordinacions i Crides de la Ciutat de Tarragona (Segles XIV-XVII)». Col·lecció de documents de l'Arxiu Històric Municipal de Tarragona. Ed. Ajuntament de Tarragona. 1982. A les pàgines 121 i 123, s'hi reflecteixen aquestes actes, datades del 26 de febrer de 1549 i del 8 de maig de 1566. A les dues actes es poden constatar les següents característiques:

- Els Notaris són "reals". La qual cosa vol dir que el nomenament era real o autoritat per ell apoderada.
- En els dos casos es tracta del "segon dels escrivans de la casa de Consolat" (Ajuntament). La qual cosa també significa que, en els municipis importants, hi podia haver més d'un escrivà del Consolat (o universitat o ajuntament).

<sup>343</sup> Òrgan de govern dels municipis.

Aquest nomenament reial va ser confirmat pels Reis Catòlics, que amb l'excepció de ciutats i viles amb privilegis propis, van establir que tots els escrivans, i entre ells els del "concejo", seran de nomenament reial, la qual cosa en feia desprendre també el seu caràcter vitalici. Per a procedir al nomenament es requeria una informació prèvia d'aquestes persones i superar una prova d'habilitat i idoneïtat davant el Consell Reial. És el que es podria anomenar l'habilitació estatal del segle XV, salvant les distàncies.

La Llei IV fa referència al procés de selecció i presa de possessió del càrrec que, evidentment, era per designació directa. Però, també fixa un criteri de capacitat per tal de comprovar que reunien els requisits abans esmentats<sup>344</sup>.

La investigació històrica també ens ha permès posar data al naixement del què avui anomenem intervenció municipal. El seu antecedent documentat és l'ofici de racional, als quals se'ls va encomanar la fiscalització de la gestió econòmica. La primera menció de la creació de la figura del racional és a Barcelona, l'any 1325. L'ofici es crea com a responsable dels comptes, imitant el que era el mestre racional del sistema reial. En idèntic sentit es crea el clavari, imitant el tresorer del rei. En conseqüència, i sense perjudici d'altres investigacions, es podria afirmar que l'origen de la figura de la intervenció municipal de fons, concretada en el "racional", es produeix a Barcelona, l'any 1325.<sup>345</sup> Aquest ofici desapareix amb els Decrets de Nova Planta i, més tard, es veurà com la seva funció se substituirà primer a Catalunya per la pressió dels gremis, i després a tota la corona, mitjançant el "diputado del común".

En conclusió, partim d'un disseny d'oficis privats, que exerceixen funcions públiques, però que són de nomenament reial. Tot i que en alguns supòsits, aquests càrrecs van esdevenir vitalicis.

L'increment de funcions i responsabilitats dels càrrecs municipals va comportar tensions entre el poder reial que els volia nomenar i les ciutats que volien conservar els seus furs i privilegis. El cert és que el seu nomenament depenia del rei i amb una evident tendència a la professionalització pels requisits necessaris per a ser nomenats. Aquestes tensions es reproduïen avui dia, entre els que defensen l'habilitació nacional, i els que defensen el lliure nomenament per part dels ajuntaments.

Podem constatar doncs com aquesta tensió esdevé històrica, constant i actual. Així com que quan s'ha requerit professionalització, s'ha optat per l'habilitació.

---

<sup>344</sup> Esprobados deben ser los escribanos quando los aducen antel rey si son sabidores de escribir, et si han en sí aquellas bondades que deximos en la ley ante desta. ... Mas si fueren para ser escribanos en las cibdades ó en las villas, debe el rey saber de los homes buenos de aquellos logares onde son aquellos que quieren facer escribanos, ó de los de su casa ó de otros qualesquier por quien mejor lo pueda saber, si son atales como deximos en la ley ante desta, et entonce pueden ser resecebidos et non en otra manera. ... Et los escribanos de las cibdades et de las villas deben jurar que guarden otrosí al rey, et á su señorío et todas las cosas quel pertenescen así como desuso deximos, et otrosi que guarden pro et honra de sus concejos quanto ellos podieren, et sopieren et entendieren, et que fagan las cartas lealmente, guardando todas las cosas que deximos que deben guardar los escribanos del rey en facer las cartas.

<sup>345</sup> BATLLE GALLART, C i altres, citat ut supra. P. 21.

El declivi de la institució comença a partir del moment en el qual, a més de vitalicis, aquests càrrecs esdevenen hereditaris, i per tant, comencen a ser objecte de transmissió.

L'inici de la patrimonialització del càrrec el trobem a la Llei 25 del Títol III, Llibre VII de la Nova Recopilació, donada per Felip III l'any 1662, que preveu el pas a anuals dels oficis perpetus en municipis de menys de 500 veïns (uns 2000 habitants), pagant els Consells el preu que aquests oficis van costar als seus posseïdors. O sigui, que aquests oficis es van comprar, al fer-ho eren perpetus, i que aquest preu s'havia de retornar. No obstant, es va continuar amb la venda i transmissió per preu d'oficis. De vegades propiciat per la mateixa corona, com a font de finançament. Aquesta situació no es va produir a Catalunya fins els Decrets de Nova Planta, que van comportar la incorporació de la normativa del Regne de Castella.

Un exemple molt clar el trobem a l'any 1739, en el qual Felip V va ordenar posar en venda els càrrecs municipals disponibles en els regnes de la Corona d'Aragó com a mesura de finançament davant la precària situació econòmica de la Corona. La venda de càrrecs afectava tots els oficis, des de càrrecs polítics, com són els regidors, fins als anomenats càrrecs subalterns, com són escrivans municipals, mostassafs, pesadors de carn, racional, credencer de peix, entre d'altres.<sup>346</sup> Aquesta ordre es va revocar l'any 1741, probablement per la inestabilitat que va comportar:

“Ha resuelto ahora S. Majestad, por justos motivos, revocar la venalidad de estos officios, queriendo que no se practique más en adelante en lo que toca al gobierno de los pueblos, y que por lo pasado, éstos puedan tantearse, y quedar como antes estaban, pagando a los compradores las cantidades que hayan contribuido con sus compras.”<sup>347</sup>

A Catalunya es va intentar corregir aquesta situació, a través del Diputat del Comú, que efectuava una funció fiscalitzadora en nom dels gremis, tot i que aquests organismes i les funcions que pretenien desenvolupar van topiar amb múltiples inconvenients, ja que suposaven un incompliment directe dels decrets de Nova Planta i, si es van implantar, va ser per la pressió popular.

I d'aquí en sorgeix una nova conclusió. La Constitució de Cadis no regula els secretaris fruit d'una necessitat de professionalització (que no la preveu) del càrrec, sinó com a instrument per posar fi a la patrimonialització del càrrec, amb els greus perjudicis que va comportar pel que fa a la desprofessionalització i desregulació del seu exercici.

La Constitució de Cadis de 1812 suposa la ruptura formal amb el règim anterior, l'aparició del constitucionalisme en el nostre règim jurídic, amb tot allò de positiu que implica, i com a tal, també va afectar als ajuntaments i als oficis municipals, entre ells, el de secretari.

El segle XIX espanyol, està protagonitzat per constants canvis que afecten la seva vida política, així com el seu règim local. Se succeeixen tants règims locals com règims polítics.

---

<sup>346</sup> TORRAS I RIBE, L.M. Cit. ud supra, p. 298-316.

<sup>347</sup> Arxiu de la Corona d'Aragó. Sèrie Real Audiencia. Cartas acordadas, Reg. 20, folis 43-43v (24 de novembre de 1741. Reproduït al llibre de Josep Maria Torras i Ribé citat, p. 307. Curiosament, aquesta ordre fa referència al govern dels pobles, no als oficis subalterns, que, per tant, s'hauria d'entendre que no es van veure afectats. També, és curiós constatar que, malgrat ser la corona la que rebia l'import de la venda del càrrec, no va ser qui havia de tornar l'import pagat. Els ajuntaments que volguessin rescatar els càrrecs, havien de pagar ells els imports.

Hi ha vuit règims diferents: 1812, 1823, 1833, 1840, 1845, 1856, 1870 i 1877. No obstant això, se'n poden extreure unes notes comunes:<sup>348</sup>

- Desaparició definitiva dels oficis perpetus.
- El caràcter electe dels càrrecs locals.
- Centralització.
- Uniformitat del model municipal.

Tres són les novetats que ens incorpora la Constitució de 1812 pel que fa als secretaris municipals:

- a) Desaparició del càrrec vitalici.
- b) Obligtorietat que en cada ajuntament i diputació hi hagi un secretari.
- c) El secretari s'escull per l'ajuntament, ja que és qui el paga.

Malgrat la intenció de millora que es desprèn de la Constitució de 1812, la previsió de nomenament del secretari per part de l'ajuntament es força contradictòria, i a la pràctica, suposarà la pèrdua de professionalitat i prestigi, i, en el pitjor dels casos, de la inamobilitat. També es contradiu amb l'esperit centralitzador i legalista de la mateixa constitució el fet de sotmetre tots els municipis a regles fixes i uniformes.<sup>349</sup> Curiosament, el que els col·lectius actuals de secretaris, interventors i tesorers d'administració local celebren com el seu naixement (conclusió errònia pel que s'ha exposat fins ara), és l'inici del major dels seus mals, actualment també criticat: la lliure designació. És quelcom similar a enaltir l'inici del desastre. És passar d'una mala praxi (bàsicament provocada per la patrimonialització del càrrec) a una altra d'igualment dolenta, com és la lliure designació amb tot el que comporta.

Tot i la quantitat d'atribucions i complexitat de tasques, com conèixer lleis, ordres i decrets, no s'exigeixen als secretaris uns requisits mínims de coneixement ni una acreditació de "ciència" que ja s'exigia a l'edat mitjana. Probablement, aquest fet va contribuir de forma directa a la desprofessionalització i desprestigi, ja que en massa ocasions ocupava el càrrec qui no tenia coneixements suficients per a fer-ho. És a dir, el nou règim sorgeix com una reacció a la situació anterior que propiciava la venda de càrrecs i que va comportar una situació inaguantable. Tot i això, la solució comporta una situació tan o més greu que l'anterior, com és la manca de professionalitat i de perícia en el graó més elevat del funcionariat municipal, que acabarà deixant inoperants les estructures municipals. I a aquesta situació s'hi ha d'afegir la conseqüència del nomenament directe per part de regidors, que a la pràctica va comportar la inexistència de controls i una situació de servilisme en relació als caps polítics. Com a conseqüència d'això, normalment, el canvi de govern municipal comportava moltes vegades el de secretari.

Per a resoldre la problemàtica existent, a finals del segle XIX i principis del segle XX, es van redactar diferents propostes de Reglament (10 de juliol de 1900, 8 d'agost de 1902, 14 de juny de 1905 i 23 d'agost de 1906) que no es van arribar a aprovar o van tenir escassa vigència. L'objectiu d'aquests Reglaments era el de la gradual intervenció de l'Estat en la

---

<sup>348</sup> J. CASTELAO RODRÍGUEZ: 1852-2002, *Ciento cincuenta años del Régimen Local Español*. Treball publicat a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, número 11, quinzena 15-29 de juny de 2003, p. 2000, vol. 2.

<sup>349</sup> SIMON TOBALINA J.L., citat *ud supra*, p. 458.

Funció Pública Local per tal de substituir el sistema de confiança pel de competència; o el de regular la suspensió o destitució dels secretaris per tal que sempre hagués de ser motivada i prèvia formació d'expedient, i, així, eliminar pressions i pràctiques caciquils a les que eren sotmeses. Però no és fins l'Estatut de Calvo Sotelo que s'assoleix una regulació específica a favor d'un model professional de secretaris, interventors i tesorers.

Amb l'Estatut Municipal de 1924, podem dir que s'inicia al Segle XX una etapa encara no estroncada encaminada a la professionalització i consolidació dels cossos de secretaris, interventors i tesorers d'administració local, sense entrar però, amb puntuals excepcions, en l'anàlisi de la figura del directiu local. A partir d'aquí, el debat i els models s'han centrat en les funcions, la formació, la selecció o el nomenament, però apostant sempre per la professionalització, a través de l'habilitació.

Les conclusions bàsiques, si es volen condensar de forma esquemàtica, de l'evolució històrica analitzada, són les següents:

- a) Importància de les seves funcions, des del mateix moment en el qual es té constància de l'existència de la ciutat, tal i com l'entendem avui en dia.
- b) L'origen real dels secretaris el trobem en els escrivans de l'edat mitjana, de nomenament reial.
- c) L'origen dels interventors es produeix a Barcelona, l'any 1325, amb l'ofici de racional.
- d) El correcte exercici de les funcions que han tingut encomanades, han estat directament relacionades amb dos conceptes: habilitació (nomenament reial) i requisits per accedir a l'exercici de la funció. Així, quan no hi ha hagut habilitació s'ha substituït per la patrimonialització o per la lliure designació. Les dues han comportat greus conseqüències, ja sigui per la desídia en l'exercici del càrrec, ja sigui pel servilisme provocat per la lliure designació, que comporta també el lliure cessament. Quan no s'han exigit uns coneixements mínims, tenint en compte la complexitat de les seves funcions, ha comportat un incorrecte exercici del càrrec, amb el corresponent perjudici pels ajuntaments i desprestigi dels seus titulars.
- e) En conseqüència, la història ens aconsella que les funcions encomanades a secretaris, interventors i tesorers es desenvolupin per professionals capacitats, i que aquesta capacitat general depengui de l'Estat, més enllà de les formes de provisió.

## **9.2.- El model actual de FHN**

El model actual de FHN és el desenvolupat a la llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local. Des de la seva promulgació fins avui dia és un model que ha experimentat canvis importants, sobretot pel que fa a la descentralització o centralització del seu règim jurídic i a les formes de provisió, però es manté pràcticament idèntic en quan a estructura i funcions reservades.

La LRBRL reforça el paper dels alcaldes, que assumeixen funcions de gestió abans encomanades als funcionaris, reforçant-ne el seu paper. En aquest sentit realitza dues operacions bàsiques:<sup>350</sup>

- Atribuir a l'alcalde la direcció de personal, dels serveis administratius i de les funcions executives, de coordinació i directives que abans estaven atribuïdes als secretaris. Això sense perjudici de les delegacions que pot efectuar en altres membres corporatius. Així es desprèn dels apartats a), d), h) de l'art. 21.1. LRBRL.
- Defineix el nucli de funcions de la Secretaria, que es limita a dues competències específiques.

El punt de partida és l'art. 92 LRBRL (actualment l'article 92 bis). D'acord amb aquest, són funcions públiques necessàries a totes les corporacions locals, reservades a FHN, les següents:

- a) La Secretaria, comprensiva de la fe pública i de l'assessorament legal preceptiu.
- b) El control i la fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.

Aquest redactat es manté inalterat tot i les modificacions experimentades per aquest article. Les modificacions més importants no ho són doncs en la part nuclear de l'habilitació, sinó bàsicament en la seva selecció i provisió, així com la regulació dels FHN en els municipis de gran població.

L'estructura i classificació de l'habilitació també es manté inalterada des de l'any 1985. L'Habilitació Nacional s'estructura com una escala diferenciada de les d'Administració General i Administració Especial, i es divideix amb les següents subescales i categories:

- Subescala de Secretaria.
  - o Categoria d'Entrada.
  - o Categoria Superior.
- Subescala d'Intervenció-Tresoreria.
  - o Categoria d'Entrada.
  - o Categoria Superior.
- Subescala de Secretaria-Intervenció.

El que més variacions ha sofert és el règim de selecció. L'any 1985 es va dissenyar un sistema centralitzat, però que preveia l'actuació de les CCAA. en els procediments selectius. Aquest sistema de selecció va ser fortament descentralitzat per l'EBEP, i posteriorment va patir una nova centralització mitjançant la LRSAL, fins el punt de privar les CCAA de qualsevol actuació en el procés de selecció, esdevenint un règim molt més centralitzat que el que es va preveure l'any 1985.

---

<sup>350</sup> F. CASTILLO BLANCO, de la seva ponència titulada «Claves para una nueva definición de las funciones de los secretarios, interventores y tesoreros de administración local», citada *ud supra*.

L'ingrés a les subescales en les que s'estructura l'habilitació de caràcter nacional s'efectua mitjançant proves selectives que donen accés a cursos de formació, i la superació d'aquests cursos. L'accés als cursos es feia a través dels procediments d'oposició o concurs-oposició, d'acord amb les bases i programes aprovats per Ministeri competent.

En un principi aquests cursos i procediments selectius es podien descentralitzar a les escoles de funcionaris de les CCAA, com de fet es va fer. Posteriorment, l'EBEP, a través de la seva Disposició Addicional Segona, que va comportar una forta descentralització del règim jurídic dels FHN, va traspasar a les CCAA l'oferta pública d'ocupació, la convocatòria i tramitació dels processos selectius. Aquesta descentralització es va truncar amb la LRSAL, que va comportar una centralització absoluta del règim dels FHN, fins i tot superior a la dissenyada l'any 1985, excloent les CCAA de qualsevol paper en el disseny de l'oferta pública d'ocupació i del procés de selecció dels FHN.

En els següents quadres<sup>351</sup>, s'efectua un estudi comparatiu de les ofertes públiques de Catalunya, per una banda, i del conjunt de les comunitats autònomes durant la vigència de la Disposició Addicional Segona de l'EBEP i de l'Estat a partir la LRSAL, per l'altra banda:

Oferta pública d'ocupació a Catalunya:

Any OPC	Secretaria-intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2009	50	17		44		111
2010	50	15		35		100
2012	40	15	5	35	5	100
2013	40	18	12	30	12	112
TOTALS	180	65	17	144	17	423

Oferta pública d'ocupació del conjunt de CCAA:

Anys 2009 al 2013	Secretaria-intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
TOTALS	498	123	90	200	80	991

Oferta pública d'ocupació a Espanya:

Any OPC	Secretaria-intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2014	90	30		131		251
2015	115	35	20	125	45	340
2016	145	75		195		415
2017	150	100	22	148	30	450
TOTALS	500	240	42	599	75	1456

<sup>351</sup> Tots els quadres són d'elaboració pròpia

Es pot constatar com del total només hi ha 465 places de diferència i que, proporcionalment, Catalunya en surt greument perjudicada, ja que havia actuat amb la responsabilitat necessària amb una política real de selecció proporcionada per a poder cobrir les places vacants. També, es pot constatar el dèficit de convocatòria de places de categoria superior per part de l'Estat, així com de la reducció de les de secretaria-intervenció. El resultat final d'aquesta nefasta centralització, pel que fa a Catalunya, és l'increment del nombre de vacants de llocs de treball reservats a FHN.

També ha sofert una important variació en les tres etapes de la LRBRL<sup>352</sup> el règim de provisió dels llocs de treball. Tot i que els sistemes de provisió ordinaris es poden considerar idèntics, ja que es concreten en el concurs de mèrits i la lliure designació, la diferència fonamental ha estat en la diferent valoració dels mèrits. Aquests es diferencien entre els mèrits generals (de caràcter estatal), els mèrits autonòmics (especificats per cada CCAA), i els mèrits específics (especificats pels ens locals).

En el següent quadre s'efectua una comparativa del valor percentual de cadascun dels mèrits, depenent de l'etapa:

	<b>1985-1994</b>	<b>1994-2007</b>	<b>EBEP<sup>353</sup></b>	<b>LRSAL</b>
<b>Generals</b>	75 %	65 %	Catalunya: 20 % Galícia: 65 % València: 50 % Múrcia: 50 % País Basc: 65 %	80 %
<b>Autonòmics</b>		10 %	Catalunya: 40 % Galícia: 10 % València: 25 % Múrcia: 25 % País Basc: 30 %	15 %
<b>Específics</b>	25 %	25 %	Catalunya: 40 % Galícia: 25 % València: 25 % Múrcia: 25 % País Basc: 5 %	5 %

Es pot constatar com Catalunya és la comunitat autònoma que major pes donava als mèrits autonòmics i locals, fet que propicia una major incidència en la provisió dels llocs del coneixement de les especificitats del règim local i jurídic propi, així com dels ens locals per a definir els perfils professionals dels seus FHN. Segurament per aquesta possibilitat, a

<sup>352</sup> La primera etapa coincidiria entre l'any 1985 i l'any 2007, o sigui, el redactat inicial fins l'EBEP; la segona etapa seria durant la vigència de l'EBEP pel que fa a FHN (2007 a 2013) i la tercera etapa és des de l'aprovació de la LRSAL (2013) fins ara.

<sup>353</sup> S'ha de tenir present que la D.A. 2a. de l'EBEP no efectua una distribució ni valoració de mèrits, que es remet a la normativa autonòmica. Les CCAA que no van desenvolupar la normativa pròpia es regulaven en aquest aspecte per la normativa anterior, o sigui un 65 % de mèrits generals, un 10 % de mèrits autonòmics i un 25 % de mèrits específics.



Catalunya, des de l'EBEP i fins a la LRSAL, no es va procedir a cap nomenament per lliure designació, perquè els municipis no havien d'afrontar un complex procediment per tal d'obtenir la categoria de "municipis de gran població", que és el que possibilitava les lliures designacions, ja que tenien un ampli camp de maniobra a l'hora de fixar els coneixements específics i habilitats dels seus FHE.<sup>354</sup>

La nova regulació de les formes de provisió és un exponent més de l'actitud centralitzadora de l'Estat posada de manifest amb la LRSAL, reduint a la mínima expressió la capacitat d'influència de les CCAA i les entitats locals. En relació al percentatge dels mèrits, es fixa un 80% pels generals, un 15% pels autonòmics i un 5% pels locals. Aquest percentatge és molt més lesiu a l'autonomia local que amb les previsions anteriors a l'EBEP (cal tenir en compte que eren 65%, 10% i 25%, respectivament). Intentar reduir a la mínima expressió els mèrits locals, interpreto que és un menyspreu absolut a l'autonomia municipal. Els municipis haurien de tenir una major importància i participació en la selecció dels titulars dels seus llocs de treball de més importància, complexitat i influència dels municipis. La solució, com ja havien fet moltes CCAA (València, Galícia, Castella-la Manxa, entre d'altres), és regular els mèrits específics per tal d'assegurar que siguin objectius. Aquest sistema de quasi supressió de ben segur propiciarà una corrent perillosa d'increment del que hauria de ser excepció, que és la lliure designació.

En el BOE de 12 de maig de 2017 s'ha publicat el RD 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern de les entitats del sector públic local. Aquest RD regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local, que segons la seva exposició de motius, prové de la pròpia LRSAL, que va modificar els articles 213 i 218 TRLHL, que encomanen al Govern regular sobre els procediments i metodologia d'aplicació amb dos objectius:

- Reforçar el paper de la funció interventora.
- Aconseguir un control econòmic-pressupostari més rigorós.

El règim de control que es regula ho és sobre la base de l'experiència en l'exercici d'aquesta funció, dissenyant un model molt similar al previst pel sector públic estatal.

Segons l'exposició de motius, el model assegurarà el control efectiu al 100 per cent del pressupost general consolidat en la modalitat de funció interventora, i com a mínim d'un 80 per cent mitjançant l'aplicació de la modalitat de control financer, preveient-se assolir el 100 per cent en el transcurs de tres exercicis consecutius.

Probablement la novetat més important d'aquest nou règim jurídic del control intern, està en el desenvolupament del control financer, fins ara sense desenvolupament normatiu.

Pel que fa al règim jurídic dels FHN, s'ha aprovat el Real Decret 128/2018, de 16 de març. S'ha publicat en el BOE de 17 de març de 2018, i ha derogat la normativa anterior.

Aquest RD no només és conseqüència del mandat que es desprèn de l'article 92 bis LRBRL, sinó de la necessitat d'harmonitzar una llei amb un alt caràcter centralitzador, amb múltiples regulacions autonòmiques que, com s'ha vist, regulen solucions diverses

---

<sup>354</sup> Aquesta és una tendència que ja s'ha invertit, i més per l'ampliació del supòsits de lliure designació efectuada per la LRSAL.

pels mateixos problemes. En la mateixa justificació del projecte de Reial Decret, s'especifiquen els motius, i el primer, precisament, és aquesta multiplicitat competencial:

- Evitar els problemes de solapaments competencials entre administracions que actualment existeixen.
- Reforçar el paper de l'Administració General de l'Estat en relació als FHN, assumint-ne la selecció, formació i habilitació, així com l'assignació del primer destí.
- Reforçar i aclarir les funcions reservades als FHN, amb especial incidència a la funció interventora.
- Garantir una major professionalitat i eficàcia en l'exercici de les funcions reservades.
- Permetre una gestió més eficaç i homogènia d'aquest col·lectiu en tot el territori nacional.

L'exposició de motius identifica les principals novetats que incorpora:

- Descripció detallada i actualitzada de les funcions reservades a FHN
- Possibilitat d'agrupar els llocs de treball de tresoreria
- Possibilitat de classificar el lloc de secretaria en una classe inferior a la que li correspondria, quan s'efectuï una reducció de càrregues administratives com a conseqüència de la seva assumpció per part de les Diputacions Provincials.
- Garantir als titulars dels llocs de col·laboració que se suprimeixin d'un lloc de treball del seu grup de titulació
- Es modifiquen les titulacions exigides per a l'ingrés, que serà la titulació universitària exigida per a l'ingrés a Cossos o Escales del Subgrup A1.
- Assignació d'un lloc de primer destí als funcionaris de nou ingrés.
- Nova regulació dels mèrits generals
- Nou règim de nomenaments provisionals i accidentals.
- Possibilitat que les CCAA puguin constituir relacions de candidats per la provisió amb caràcter interí de llocs reservats a FHN.
- Nou règim de les situacions administratives en relació als que hagin accedit al lloc per lliure designació.
- Regulació del règim disciplinari.
- Mesures que afecten a la normativa de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Els dos RD esmentats suposen la pèrdua d'una oportunitat de modernització de les funcions i règim jurídic dels FHN, per reforçar les seves funcions de control, i a partir d'un disseny més propi del S. XX que de les necessitats de l'administració local d'avui dia i de les previsions a mig termini, i que ignora, per exemple, el que suposa i el que suposarà l'administració electrònica i el que indirectament comportarà de govern obert i d'automatització i sistematització de dades. És de preveure que en pocs anys aquesta normativa quedarà obsoleta.

### **9.3.- La direcció pública local. Anàlisi comparat**

Un dels elements claus del debat encara existent entre els diferents models de direcció i

gestió dels governs municipals, és el que fa referència a la funció pública local i, més en concret, a la funció directiva. En el centre d'aquesta discussió, es troben els FHN, en relació als quals es reproduïxen les diferents teories, des de les que defensen una gestió i direcció netament gerencial, fins a fórmules mixtes entre els principis de la nova gestió pública i la institucionalització dels sistemes organitzatius dels ens locals, basant-se en la modernització professional per tal d'evitar precisament la desinstitucionalització dels ens locals. Les netament gerencials, reclamen la desaparició dels FHN, entenent que es tracta d'un col·lectiu professional antiquat que prové d'un antic model administratiu ja superat, així com el disseny d'una funció directiva local, en la que no hi tenen cabuda els FHN. Per l'altra banda, hi ha les posicions que defensen la necessitat de la seva existència, adaptant-les a les necessitats actuals dels governs locals.

Una de les deficiències que es recreen a aquests funcionaris és el fet de no ser seleccionats per les pròpies corporacions en les que desenvolupen les seves funcions, la seva mobilitat i l'escassa participació dels ens locals en la provisió de llocs de treball. Per contra, els defensors veuen com un punt fort que les polítiques de selecció i provisió de llocs de treball d'aquests funcionaris depenguin de l'administració de l'Estat, que hi afegeix un plus d'objectivitat i imparcialitat, assegurant el compliment d'unes funcions que tenen el caràcter de bàsiques.

Les noves tendències que reclamen la implantació d'una funció pública directiva a Espanya i, per tant, també als ens locals, aposten per la consolidació d'un directiu públic professional, fixant les següents característiques:<sup>355</sup>

- Capacitat de lideratge
- Formació específica
- Habilitats

La necessitat d'uns directius públics qualificats ja la va detectar la mateixa Comissió per a l'estudi i preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Malgrat tot, aquesta reivindicació no ha tingut una concreció a la normativa posterior i és escassa la regulació que en fa l'EBEP al seu article 13.

En el cas dels FHN, es va obrir la porta a la lliure designació (d'entre ells) l'any 1991, a través de la Llei de Pressupostos de l'Estat, i atenent al caràcter directiu de les seves funcions o de les responsabilitats que assumien. L'EBEP, a la disposició addicional segona, ja no exigia cap requisit a les funcions, sinó que ho remetia directament als municipis que se'ls aplica el règim de gran població.<sup>356</sup> Posteriorment, la LRSAL en manté el seu caràcter excepcional. No obstant això, n'incrementa la casuística en la que es pot utilitzar la lliure designació com a sistema de provisió. Si abans l'àmbit subjectiu de la lliure designació eren els municipis de gran població, ara ho són els inclosos als articles 111 i 135 del TRLHL, Diputacions Provincials, "Cabildos" i Consells Insulars, Ceuta i

---

<sup>355</sup> SANCHEZ MORON, M. Coordinador. *La función pública directiva en Francia, Italia i España*, INAP. Madrid 2007.

<sup>356</sup> 5.2. Excepcionalment, per als municipis de gran població previstos a l'article 121 de la Llei 7/1985, així com les diputacions provincials, cabildos i consells insulars, es poden cobrir pel sistema de lliure designació, entre funcionaris amb habilitació de caràcter estatal de la subescala i categoria corresponents, els llocs reservats a aquests que es determinin en les relacions de llocs de treball en els termes previstos a la legislació bàsica sobre funció pública.

Melilla.<sup>357</sup>

Tot i que al principi la normativa feia referència a unes funcions especials, i actualment es remet a un caràcter excepcional, el cert és que s'ha generalitzat la lliure designació en els llocs de treball reservats que així és possible.

Potser, una conclusió correcta seria que realment aquests llocs de treball són directius. Però, si és així, tant ho són els de les grans corporacions com els dels petits ajuntaments. Segurament va poder més la pressió política en la lliure decisió de qui podria ocupar aquest alt càrrec als ens locals, que no pas la recerca d'una fórmula adequada per al reclutament de personal directiu.<sup>358</sup>

L'any 2004, i seguint els professors JAUME MAGRE i XAVIER BERTRANA,<sup>359</sup> es va efectuar un estudi per a la Unió de Dirigents Territorials d'Europa (UDITE) sobre governs locals i "City Managers" (directius locals) a 17 països d'Europa. El treball es va presentar en el Congrés de la UDITE celebrat a Brussel·les el setembre de 2004. Per a efectuar-lo, van classificar els països en quatre tipologies de govern: el model d'alcalde fort o «strong mayor»; el de lideratge col·lectiu o «collective leadership»; el de comitè o «leadership by committee» i el de comissió-gerent o «council-manager», a més dels casos específics del Regne Unit i Malta.<sup>360</sup>

L'estudi dels professors MAGRE i BERTRANA parteix d'un projecte d'investigació previ, també promogut per la UDITE, efectuat l'any 2002 per Mouritzen i Svava, *Leadership at the apex*. Entre d'altres, es tracta d'una obra ja de referència pels que estudien els directius públics, que alguns han qualificat com a «líders anònims» o com la «punta del diamant» entre la política i l'administració.<sup>361</sup>

<sup>357</sup> O sigui, municipis que siguin capital de província o de comunitat autònoma o que tinguin 75.000 habitants o més.

<sup>358</sup> SERRANO PASCUAL, A., TERUEL MELERO, M.P, al llibre citat afirmen (p. 112):

Nosotros mantenemos que en esta modificación legislativa ha pesado de un modo decisivo el lobby de las grandes Corporaciones, se ha hecho la misma desconociendo la realidad de nuestros Ayuntamientos y no se ha planteado con carácter de generalidad en el resto de Entidades Locales, porque ello supondría desmoronar un pilar clave en la Administración local española, volviendo al S. XIX en aras de una pretendida i engañosa modernidad.

<sup>359</sup> MAGRE, JAUME – BERTRANA, XAVIER. *Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries*. UDITE. Barcelona 2004.

<sup>360</sup> Quadre de distribució de països segons aquest model:

FORMES DE GOVERNS LOCALS	ESTATS	
Model d'alcalde fort	Espanya Itàlia Xipre	França Portugal Hongria
Model de lideratge col·lectiu	Bèlgica Luxemburg Malta	Holanda República Txeca
Model de Lideratge de Comitè	Dinamarca Letònia	Suècia
Model Comissió-Gerent	Irlanda Finlàndia	Regne Unit

<sup>361</sup> Magre i Bertrana citen a Klausen, K.K. i Magnier, A. (ed.), *El líder Anònim. Directors generals nomenats en el Govern Local occidental*. Odense: Odense University Press, 1998. Mouritzen, PE i Svava, J.H. *El lideratge en l'àpex. Els polítics i els administradors de Governos Locals occidentals*. Pittsburgh: University of

MAGRE i BERTRANA inicien l'estudi constatant les característiques comunes dels països analitzats:

- Els òrgans polítics municipals són de naturalesa representativa.
- La majoria tenen un líder polític identificable que pot ser escollit directament pels ciutadans, pel Consell de la Ciutat (ple) o pel govern.
- En la majoria d'ajuntaments hi ha un directiu públic amb unes funcions bàsiques:
  - o Administrar, coordinar i supervisar l'organització administrativa.
  - o Assessorar els polítics
  - o Garantir els criteris de racionalitat, eficiència i legalitat en l'ús de recursos públics.

Pel que fa a l'organització dels governs locals, també mantenen tres característiques comunes:

- El Consell Municipal manté competències de govern.
- Un actor polític assumeix el paper de lideratge polític.
- El líder polític té l'ajuda d'un professional.

Més enllà d'aquestes notes comunes, es poden diferenciar els quatre models ja esmentats (seguint els criteris de Mouritzen i Svara), a part del Regne unit i Malta.

Pel que fa a l'espai directiu local a l'Estat Espanyol, SOTO VALLE<sup>362</sup> descriu unes notes comunes definint un nou espai que permeti desenvolupar a Europa (i en conseqüència a Espanya) un rol professional eficaç:<sup>363</sup>

- Treballar en la frontera entre la política i l'administració, mantenint una relació empàtica adequada amb els representants polítics.
- Conducció i desenvolupament de l'organització.
- Gestió dels factors del canvi, de la incertesa i de la complexitat.
- Conducció i gestió estratègica.

SOTO, proposa un encaix de les funcions estructurals de les corporacions locals (funcions públiques obligatòries desenvolupades per secretaris, interventors i tesorers) i les funcions directives de gestió, en un entorn de professionalitat, a la recerca d'un equilibri entre «management» i dret, entre gestió i control, partint de la idea, també defensada per JIMENEZ ASENSIO, que dret i management es necessiten recíprocament.

Malauradament, l'experiència en el món local no ha anat (en general) per aquest camí. A partir del model que les funcions bàsiques de gestió estan en l'àmbit polític, aquests s'han recolzat en personal de confiança per a reforçar l'àmbit de gestió. I la seva selecció s'ha basat sobretot en la confiança política, no en l'habilitat ni en la professionalitat.

---

Pittsburgh Press, 2002; Dahler-Larsen, P. *Bons Social a l'Ajuntament. Com nomenat administradors Enter, l'experiència i deixar el seu treball en els Governos Locals occidentals*. Odense: Odense University Press, 2002.

<sup>362</sup> Juan Ignacio SOTO VALLE va ser president del CSITAL i de la UDITE i és un dels màxims exponents de la defensa de l'espai directiu dels FHN.

<sup>363</sup> SOTO VALLE, J.I., *citad ud supra*. P. 163.

Segurament, una conclusió que serà compartida per tots els sectors, tant els defensors dels models de la nova gestió pública com els d'un model directiu professionalitzat, coincidint amb les conclusions del I Congrés Català en Gestió Pública, és el reconeixement de la necessitat d'un espai directiu construït amb criteris de professionalitat, així com la «d'institucionalitzar la direcció pública i institucionalitzar la funció directiva creant estructures i procediments que incloguin: a) un marge propi de decisió dels directius en matèries pròpies de la gestió; b) un conjunt de mecanismes de responsabilitat i de rendiment de comptes; c) regles de joc específiques que garanteixin al mateix temps la professionalitat dels directius i la flexibilitat que necessita la seva gestió».

Es podrien començar a definir les característiques bàsiques dels directius públics:

- Capacitat de gestió. En aquesta hi entrarien els rols abans esmentats proposats per SOTO VALLE (treball en la frontera entre política i administració, conducció de l'organització, gestió dels factors del canvi, gestió estratègica)
- Responsabilitat en la gestió
- Professionalitat

SOTO conclou, en la seva ponència apuntada, amb la necessitat de la institucionalització de la funció directiva professional, a la que se li reconeguin atribucions que permetin alliberar la tècnica de la delegació, amb recursos formatius i de selecció que garanteixin una veritable carrera professional. Com bé afirma, l'important és que les coses es facin (no com es facin); però, sense perdre els valors públics ni les garanties, les tècniques i les formes que normalment defensen els més dèbils. La conclusió final: sumar ciència i habilitat.

Amb aquesta conclusió final, amb la necessitat, també coincideix JIMENEZ ASENSIO (en comentaris efectuats a la ponència abans esmentada de SOTO VALLE), és a dir, en una major institucionalització de la funció directiva en el nivell local de govern. No obstant això, a partir d'aquesta coincidència posa en dubte que l'exercici de les funcions reservades (bàsicament el control de legalitat) estigui només en mans dels FHE.

On sembla que es produeixi el xoc frontal entre les diferents tesis per tal d'institucionalitzar la funció directiva a l'àmbit local, és al fet de si només ho poden ser funcionaris o poden també venir del món professional. Segurament aquest debat anirà més enllà quan es parli de l'accés a través no només de la idoneïtat (concepte subjectiu de difícil avaluació), sinó al mèrit i capacitat, a la publicitat i concurrència. De fet, un avanç important d'aquest debat és el resultat que estem constatant en algunes administracions que han optat només pel criteri de la idoneïtat. Tot i això, cal recordar que, pels màxims òrgans directius dels organismes autònoms o les entitats públiques empresarials, sí que es pot acudir a professionals amb experiència.<sup>364</sup>

En aquest debat, JIMENEZ ASENSIO, seguint a LONGO, exposa, com a elements d'un model gerencial conceptual o ideal, els següents:

---

<sup>364</sup> L'article 85 bis.1.b. LRLRL:

El titular del màxim òrgan de direcció dels mateixos haurà de ser un funcionari de carrera o laboral de les Administracions públiques o un professional del sector privat, titulats superiors en ambdós casos, i amb més de cinc anys d'exercici professional en el segon. En els municipis assenyalats en el Títol X, tindrà la consideració d'òrgan directiu.

- Sistema de captació de la capacitat directiva mitjançant sistemes oberts en els que s'acreditin competències i capacitats dels aspirants en el desenvolupament de les funcions.
- Existència d'una "cantera" de potencials directiu públics: persones formades, amb coneixements i habilitats suficients.
- La permanència del directiu en el lloc de treball ha d'estar condicionada als resultats o al rendiment: responsabilitat en la gestió.
- El cessament mai ha de ser discrecional, sinó sotmès a resultats de gestió, i com a molt, condicionat a un termini temporal.

Sembla ser que la proposta del sector "gerencial" és una nova classe de treballador públic al costat de funcionaris, laborals i eventuais. Més que d'una funció és una nova classe de treballador públic, amb un accés diferent a la resta. Un sistema obert als professionals del sector privat mitjançant l'acreditació de competències i capacitats.

Pel que fa a les funcions directives en els governs locals, els defensors d'aquest model, tenint en compte que la normativa bàsica local deix a la política la gestió, permetent com a molt l'entrada de funcionaris eventuais, ho van veure com una bona via d'actuació que permetés incorporar les tècniques de la nova gestió pública la creació d'ens instrumentals (organismes autònoms i empreses de capital íntegrament públic). No obstant això, actualment s'estan recollint les conseqüències nefastes que ha comportat aquest model de gestió.

FRANCESC LONGO, junt amb JIMENEZ ASENSIO, és un dels màxims defensors del model gerencial. Segons aquest, l'aparició de la direcció pública suposa la ruptura del dualisme existent fruit del sistema weberian, el qual distingeix dos grans protagonistes pel que fa a l'acció pública: la classe política i la funció pública professional. Justifiquen la necessitat del directiu públic depenent de l'enorme expansió de l'activitat prestadora dels poders públics, que comporta una «creixent complexitat i diversificació dels processos de producció de serveis». LONGO aposta per un model de funció pública (entenent que no hi ha d'haver un model únic, excloent), inspirat en el proposat per la *Kennedy School of Government de la Universitat de Harvard*, exposat per Mark Moore, que implica la actuació de tres àmbits relacionats entre ells:

- La gestió estratègica: reflexió estratègica de creació de valor, d'innovació.
- La gestió de l'entorn polític per tal d'obtenir legitimitat en l'actuació: autoritzacions, recolzament, col·laboració i recursos per part de l'entorn polític.
- Gestió operativa: actuació eficient i eficaç.

LONGO aposta per una gestió per competències (que ha de tenir un directiu públic), identificant les següents:

- Compromís amb l'organització
- Iniciativa
- Orientació al servei
- Lideratge
- Persuasió i influència
- Treball en equip i col·laboració

- Comprensió de l'entorn polític

#### **9.4.- Cap a una habilitació local**

El punt de partida de la tesi que defensaré és una coincidència entre tots els que han estudiat la funció directiva en l'àmbit local, això és, la necessitat d'institucionalitzar la funció directiva professional. Fins i tot, hi ha coincidència en les característiques principals d'aquesta funció directiva:

- Capacitat de gestió, que comporta atribució o delegació de poders.
- Responsabilitat en la gestió a base d'indicadors que s'han d'avaluar.
- Professionalitat, que requereix uns coneixements i unes habilitats.

Si per les característiques essencials hi ha coincidència,<sup>365</sup> en teoria, no hauria d'ésser excessivament difícil trobar solucions d'encaix de les diferents postures. Aquesta és l'opció que es desenvolupa amb el títol de "l'habilitació local", proposat en un brillant article publicat per CARLES RAMIÓ al número extraordinari de 2014 de la *Revista d'Estudis CUNAL*.<sup>366</sup> En aquest article, RAMIÓ posa sobre la taula els principals defectes d'ambdues teories i s'aventura a possibles solucions.

Cal partir de la necessitat d'una funció directiva local. Per una banda, la normativa en vigor ho preveu; a més, existeix unanimitat entre els sectors que analitzen aquesta qüestió; i, finalment, és una figura institucionalitzada en totes les entitats locals del nostre entorn internacional

Les característiques principals que conformen l'habilitació local que es proposa son:

##### **a.- Separar l'àmbit de la política del de la gestió**

Sembla que sigui una solució idònia separar clarament l'àmbit de la política del de la gestió, tant per l'experiència històrica viscuda com per l'experiència dels països que ens envolten o com per l'opinió de la major part de la doctrina de l'Estat espanyol. Els primers aporten legitimitat i visió política, i els segons, seguretat jurídica i direcció.

Cal tenir present, com afirma RAMIÓ, que e requereix, lideratge institucional amb la dualitat de lideratge polític (aporta legitimitat democràtica) i lideratge professional (aporta coneixements tècnics de gestió i capacitat operativa). Aquest doble lideratge pot comportar condicionants negatius.<sup>367</sup> Per aquest motiu, per tal d'evitar aquests condicionants, RAMIÓ opina que s'ha de regular la direcció pública professional, regulació totalment inexistent a l'estat espanyol.<sup>368</sup>

---

<sup>365</sup> On no hi ha coincidència és en la temporalitat (per uns, règim estatutari, per altres, limitat en el temps) i pel sistema de selecció.

<sup>366</sup> El títol de l'article publicat és «Direcció pública: model gerencial versus model institucional intel·ligent. El rol dels habilitats estatals».

<sup>367</sup> RAMIÓ ho resumeix amb la frase «l'inexpert dirigeix a l'expert», ja que el polític dirigeix al professional que és el que té els coneixements.

<sup>368</sup> RAMIÓ identifica quatre grans problemes a nivell de lideratge institucional provocats per aquesta manca de regulació: el travestisme institucional, entès com la transmutació de rols entre polítics i funcionaris (opina que a Espanya aquesta confusió de rols és espectacular); l'infantilisme, entès com no assumció de



El que en un principi pot semblar difícil, pel que comporta de pèrdua de poder per part dels polítics, segurament no tindrà una rellevància tan important si s'analitza amb més detall. Moltes de les funcions actualment adscrites als Alcaldes, i sobretot les que es refereixen a potestats reglades, poden passar sense grans traumatismes a l'àmbit de la gestió.

Entenc que un debat real de redistribució de funcions entre la política i la gestió, és fer-ho entre l'estratègia (en sentit ampli) i la seva execució. I aquest debat és necessari, possible i desitjable. Segurament aclariria moltes disfuncions actualment existents (bàsicament les descrites en el concepte de transvestisme institucional); especialitzaria més la política, amb un rol més estratègic i institucional, i provocaria una major i millor professionalització de la gestió i execució.

### **b.- Unir els rols dels FHN i els gerencials**

En l'àmbit de la gestió es podrien identificar dos rols: el de la seguretat jurídica i control (avui en dia a mans dels FHN) i el de gestor a nivell estratègic, gerencial. La pregunta és clara i també pot tenir un triple sentit: han d'estar clarament diferenciats, poden estar units o han d'estar units?

Hi ha defensors per totes les opcions:

- Els que proposen un encaix de les funcions estructurals de les corporacions locals (funcions públiques obligatòries desenvolupades per secretaris, interventors i tesorers) i les funcions directives de gestió, en un entorn de professionalitat a la recerca d'un equilibri entre management i dret, entre gestió i control, partint de la idea que dret i management es necessiten recíprocament.<sup>369</sup>
- Els que identifiquen els FHN amb un model burocràtic i defensen un model gerencial, clarament diferenciat, per tal de reforçar l'eficàcia i l'eficiència en el sector públic. Per això, també defensen que el directiu tingui una relació temporal amb l'administració.
- Els que critiquen els postulats de la Nova Gestió Pública ja que condueixen, a través de la recerca de la flexibilitat i la discrecionalitat, a la desregulació i impliquen desinstitucionalització i que, per tant, la solució és abordar les qüestions d'organització i de gestió, en paral·lel a les estratègies d'enfortiment institucional. En aquest sentit, cal recordar que RAMIÓ adverteix del conflicte que es pot produir quan es mantenen els tres rols (política, seguretat jurídica i institucional i

---

responsabilitats per part dels directius públics polítics i professionals (molts càrrecs polítics han fet de la política una professió de la qual en depèn el seu benestar econòmic); la falta d'intel·ligència institucional, entesa com a manca de capacitat analítica per ser proactius, definir problemes i dissenyar estratègies, i, finalment, la mala gestió de l'amor, que comporta desmotivació. Afirmar RAMIÓ que ser directiu o funcionari implica més que una professió, una vocació i un sentiment, s'ha de ser un "enamorat" del servei públic; però, quan no hi ha retorn, acumula desenganys, provocant el directiu "passota", o fins i tot, generant "l'odi" envers l'administració.

<sup>369</sup> Com ja s'ha analitzat, Soto afirma que l'important és que les coses es facin (no com es facin); però, sense perdre els valors públics ni les garanties, les tècniques i les formes, que normalment defensen els més dèbils, sumar ciència i habilitat.

direcció pública) entre FHN i una coalició entre polítics inexperts (en tècniques de gestió) i gerents experts, i aposta per una solució que passi per tal que els secretaris i interventors assumeixin el paper directiu.<sup>370</sup>

Majoritàriament s'accepta que han d'existir aquests dos rols (el dels FHN i el gerencial). El cert és que afegir competències de directiu professional als FHN no sembla que pugui comportar cap inconvenient, més enllà de les possibles confusions entre control i gestió. Tampoc s'intueixen inconvenients o efectes negatius al fet que als directius públics se'ls incorpori un perfil de seguretat jurídica i de control. Al contrari, el domini de l'entorn enforteix la seva actuació.

La major part de condicions que postulen la separació de rols no estan directament relacionades amb el seu contingut, sinó amb fets externs al mateix, com poden ser la selecció, la retribució, la dació de comptes, la temporalitat i les facultats. Però, si es tracta només d'elements endògens, res no ens impedeix ser capaços de definir un model que incorpori els dos rols per, a partir d'aquest, tractar la resta i definir-la d'acord amb el nou model.

En conseqüència, la millor opció és que els dos rols, el de seguretat jurídica i control que estan en mans dels FHN i els pròpiament directius professionals, s'uneixin, perquè aporten el positiu dels dos i eliminen els efectes negatius que comporten individualment considerats. Aquest nou rol és el que anomeno, seguint una vegada més a RAMIÓ, habilitació local.

És més, la unificació d'aquests rols permet implantar-los en tots els ajuntaments, independentment de les seves característiques. Un model de rols diferenciats no permet, per exemple, aplicar tècniques de direcció professional als municipis mitjans i petits, que no tenen recursos suficients. Però, tots ells tenen un secretari-interventor que, a més, a la pràctica, ja assumeix aquests rols. Si a la pràctica ja es fa, el més correcte és institucionalitzar-ho.

### **c.- Contingut de l'habilitació local**

Per efectuar el disseny del possible contingut de l'habilitació local, s'ha de tenir present el camí imparabile cap a la robotització i automatització de tasques que comporten i comportaran els avenços tecnològics, i que de ben segur afectaran a l'administració. En aquest sentit es pronuncien RAMIÓ, C. i SALVADOR, M<sup>371</sup>, que preveuen la desaparició de les tasques més burocràtiques, que comportarà també la desaparició o transformació de molts llocs de treball.

Una descripció de les funcions que haurien de tenir els habitatats locals, tenint en compte les que previsiblement es robotitzaran o automatitzaran serien:

A.- De les funcions reservades:

---

<sup>370</sup> En aquest sentit, RAMIÓ adverteix que l'eficiència i eficàcia pròpies del management poden ser contraproduents per a aconseguir unes institucions públiques sòlides que aportin major seguretat institucional i jurídica, i aposta per incorporar en el perfil dels FHN competències de caràcter directiu professional.

<sup>371</sup> RAMIÓ, C. - SALVADOR, M. *La nueva gestión del empleo público*, pàgina 88

Funcions inherents a la fe pública:

1. Preparació dels assumptes a incloure a l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats.
2. Assistir a les sessions
3. Dur i custodiar el registre d'interessos, l'inventari de béns i el de convenis.
4. La direcció superior dels arxius i registres.

Funcions inherents a l'assessorament legal preceptiu:

1. Emissió d'informes.
2. Acompanyament del president en signatura d'escriptures i reunions als efectes d'assessorament.
3. Assistir al president de la Corporació per a la formació del pressupost.

Funcions inherents a la intervenció:

1. Fiscalització prèvia dels actes que reconeixin drets de contingut econòmic; autoritzin o aprovin despeses; disposin o comprometin despeses i acordin moviments de fons i valors.
2. La intervenció del reconeixement de les obligacions i intervenció de la comprovació material de la inversió. El reconeixement de les obligacions comporta l'obligació dels seu pagament. En conseqüència, també es considera una funció bàsica.
3. La intervenció formal i material del pagament. En un futur podria ser un procediment robotitzat

Funcions de control financer (una bona part d'aquestes funcions entenc que és "robotitzable"):

1. Control permanent.
2. Informes previs en matèria econòmica, financera i pressupostària.
3. Auditoria pública.

Funcions inherents a la comptabilitat:

1. Portar i desenvolupar la comptabilitat financera i pressupostària.
2. Formar el compte general de l'entitat local i els estats integrats i consolidats. Aquest també pot ser un procediment robotitzat en un futur.
3. Coordinar les funcions o activitats comptables de l'entitat local.
4. Inspeccionar la comptabilitat dels organismes autònoms, societats mercantils dependents i entitats públiques empresarials.

Funcions inherents a la tresoreria:

1. Titularitat i direcció de la tresoreria.
2. Maneig i custòdia de fons, valors i efectes.
3. Elaboració d'informes sobre morositat.
4. Direcció dels serveis de gestió financera.

Funcions inherents a la recaptació:

1. Comandament dels serveis de gestió d'ingressos i recaptació.
2. Impuls i direcció dels procediments de gestió i recaptació.
3. Autorització de plecs de càrrec de valors a entregar a recaptadors..
4. Dictar les provisions de constrenyiment, resoldre els recursos contra les mateixes i autoritzar subhasta de béns embargats.
5. Tramitació dels expedients de responsabilitat que procedeixin de la gestió de recaptació.

Les funcions que es perdran perquè se substituiran per automatismes o robotització, es considera que seran:

De Secretaria:

1. Notificar les convocatòries de les sessions.
2. Custodiar la documentació íntegra dels expedients inclosos a l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats.
3. Aixecar acta.
4. Certificat d'actes i resolucions
5. Remissió a l'administració de l'Estat i autonòmica de les actes.
6. Anotar en els expedients, sota signatura, les resolucions i acords i notificar les resolucions.
7. Actuar com a fedatari en la formalització de contractes i convenis. La conclusió és similar a les anteriors.
8. Disposar la publicació d'actes i acords.

De la funció interventora:

1. Remissió de la informació econòmica financera al ministeri competent, al Tribunal de Comptes i òrgans de control extern.
2. Organitzar un adequat sistema d'arxiu i conservació de la documentació i informació per a la posterior actuació dels òrgans de control.
3. Elaborar la informació sobre execució de pressupost i tresoreria a elevar al ple.
4. Actuacions en matèria de liquidació de pressupost.
5. Gestió del registre comptable de factures.
6. Algunes de les funcions de control permanent i auditoria pública

Entenc que totes aquestes funcions (excepte les que experimentaran un procés d'automatització o robotització), haurien d'estar reservades a funcionaris habilitats locals. Però, a totes aquestes, s'hi haurien d'afegir les pròpies de la direcció pública, ja que, com ja he apuntat, la millor opció és la d'unificar els rols de control i seguretat jurídica amb els de direcció pública. I això, només es pot fer amb l'oportuna reserva. Entre d'altres, les següents:

- Direcció administrativa de l'organització.
- Direcció dels serveis directament adscrits a les funcions reservades.
- Exercici de les potestats reglades: llicències, potestat sancionadora.

- Direcció, inspecció i impuls dels serveis i obres locals.
- Desenvolupament de la gestió econòmica, d'acord amb les directrius fixades pels òrgans de govern.
- Direcció i gestió de recursos humans (incorpora l'aprovació de l'oferta pública i les bases de selecció de personal), patrimonials i tecnològics.
  - Seguiment, control i avaluació de serveis.
  - Coordinació d'activitats.
  - Avaluació del personal.
  - Gestió estratègica.

La reserva de totes aquestes funcions aportaria professionalització, ja que s'assoleix que estigui en mans de personal que les pot exercir amb independència i imparcialitat, amb ple domini de coneixements i tècniques i en possessió de les habilitats adequades.

Aquesta reserva implicaria, també, un marc de responsabilitats per part dels seus titulars, incorporant indicadors i sistemes de gestió que afectarien les retribucions i el propi exercici de la funció.

La implantació d'aquesta habilitació també requeriria un replantejament pel que fa a la seva estructura, en diferents subescales i categories, per tal d'assegurar, en cada cas, la màxima especialització. Aquest nou disseny afecta també de forma directa les habilitats i coneixements d'aquest personal que, per tant, s'haurien d'adequar a través dels diferents processos de selecció, provisió i formació continuada.

#### **d.- Separació de les funcions de gestió de les de control**

És evident que, qui gestiona, no pot efectuar el control d'allò que gestiona, perquè segurament desapareixeria la imparcialitat necessària que aquest control requereix. No obstant això, aquest control tampoc pot esdevenir com una instància jurisdiccional interna de la correcció normativa de l'actuació de l'entitat local, que ja ve garantida pel correcte exercici de les seves funcions per part dels habilitats locals.

Per aquest motiu, la funció interventora ha de tenir una identitat pròpia, allunyada de la gestió ordinària de la corporació i més enllà de la direcció dels serveis directament relacionats amb el control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostària i de la comptabilitat. En qualsevol cas, hauria d'actuar de forma coordinada amb la resta d'habilitats locals.

#### **e.- Sistema de selecció dels habilitats locals**

Són diferents les qüestions que se'ns plantegen per tal de resoldre aquesta qüestió, ja sigui si l'habilitació s'assoleix amb una selecció específica, a nivell d'Estat o per part de cada corporació local<sup>372</sup> o si s'ha de possibilitar l'accés des del sector privat.<sup>373</sup>

---

<sup>372</sup> Aquesta és una qüestió fonamental, ja que si té caràcter estatal, habilita per al seu exercici a totes les corporacions locals. No obstant això, si té caràcter local, només habilita per la corporació que l'ha seleccionat.

S'ha de tenir present que no s'està plantejant una regulació de tota la funció directiva de les entitats locals, sinó de la direcció general de les entitats locals. Això, no impedeix que es generin direccions específiques per serveis determinats que es prestin directament a través d'entitats sense personalitat jurídica, organismes autònoms, entitats públiques empresarials o societats públiques. És evident que el perfil directiu d'aquests últims no és necessari que estigui reservat a l'habilitació local, tot i que evidentment hauria de poder ser exercit per aquests habilitats.

L'habilitació local hauria de tenir un àmbit estatal. L'evolució històrica dels FHN ens condueix cap a aquesta solució.<sup>374</sup> Però, també l'abast de les funcions reservades, que tenen un marcat perfil propi, difícilment extrapolable a d'altres administracions; però, comú per a totes les entitats locals. La garantia de l'exercici de les funcions requereix l'homologació de la seva selecció, que va més enllà de l'interès de cada entitat per tal de convertir-se en un interès públic i general que permeti garantir l'exercici de les funcions reservades amb igualtat de condicions a totes les entitats locals.

Això sí, s'ha de variar substancialment el sistema de selecció actual. Tot i garantir que es tracti d'un procés de selecció basat en l'acreditació de mèrit i capacitat, públic i de lliure concurrència, no s'han d'oblidar les habilitats necessàries per al seu exercici. Un sistema només basat en exercicis memorístics i resolució de casos pràctics, segurament no és suficient. S'han d'adequar els processos de selecció a les habilitats necessàries que es requereixen:

- Coneixements tècnics i jurídics necessaris (similars als que avui en dia es requereixen als processos selectius de FHN)
- Gestió estratègica i operativa
- Capacitat de gestió
- Responsabilitat en la gestió
- Competències referents a la iniciativa, compromís amb l'organització, lideratge, treball en equip i orientació al servei.

Segurament no és fàcil dissenyar un procediment de selecció que permeti garantir tots els coneixements habilitats i competències esmentats. De ben segur s'haurà de potenciar la formació obligatòria, tant en els processos selectius com en la carrera administrativa a base de proves efectives i avaluadores del compliment dels requisits descrits. Fins i tot, el fet de continuar formant part de l'habilitació local, hauria d'estar directament lligat a l'acreditació en el temps de l'actualització d'aquests coneixements i habilitats i que, qui no els superés, pogués perdre aquesta habilitació.

Per tant, el disseny d'una habilitació professional passa forçosament per una correcta política de selecció, de formació continuada i de condicionar el seu manteniment a la

---

<sup>373</sup> Cal recordar que els defensors del *management* proposen que es pugui accedir a la funció directiva des del sector privat per tal de poder aprofitar les potencialitats que aquest aporta.

<sup>374</sup> Cal tenir en compte que ja a l'edat mitjana els nomenaments eren reials. Quan van desaparèixer, van començar a sorgir les corrupteles i patrimonialització dels càrrecs. A més, quan la Constitució de 1812 els va preveure (com a reacció) de nomenament per part dels ajuntaments, aviat es van haver de cercar fórmules per a eliminar les pràctiques caciquils que això comportava. Un dels millors exemples de formació de funcionaris similars els tenim amb l'Escola d'Administració Pública de la Mancomunitat i, posteriorment, de la Generalitat de Catalunya durant la segona república.

possessió de coneixements i habilitats.

RAMIÓ, C i SLAVADOR, M., plantegen un sistema independent d'acreditació de personal, mitjançant una agència independent que hauria de tenir cada administració pública, per tal de desenvolupar les funcions de selecció de personal, acreditació dels professionals que puguin ocupar llocs de direcció pública i de l'avaluació de l'acompliment. Aquesta agència hauria de ser neutral i professionalitzada. Entenc que és una bona opció aplicable als habilitats locals amb el seu nou caràcter directiu que es proposa, i que afectaria a selecció (acreditació), carrera i avaluació de l'acompliment, que podria afectar a retribucions i fins i tot a la pèrdua de la condició de funcionari.

Es tractaria d'utilitzar un model de curs especialitzat, exigent en l'accés i durant el curs selectiu. Fins i tot, utilitzant el model d'organismes reguladors, en el que al curs selectiu hi accedeixen el doble de candidats de les places a cobrir. Aquesta formació selectiva, incorporaria elements d'avaluació d'aptituds i de personalitat, i en la que s'hi podrien incorporar supòsits pràctics i simulacions sobre aspectes gerencials.

#### **f.- Sistema de provisió**

Si el punt de partida és una habilitació local, que s'atorga des d'un àmbit estatal, els procediments de provisió de llocs de treball hauran de possibilitar la participació de tots els habilitats locals que reuneixin les condicions. Per tant, en procediments públics oberts que garanteixin la publicitat i la concurrència, així com l'adjudicació del lloc al millor candidat.

El problema real és com se selecciona aquest candidat: o bé amb una lliure designació o bé amb un concurs de mèrits.

La lliure designació és difícil de deslligar del lliure cessament amb la negativa afectació que això comporta a la imparcialitat que aquests funcionaris haurien de tenir, atenent a les seves funcions. Ara bé, un sistema com el que actualment existeix a l'estat espanyol, en el qual a la pràctica s'elimina la possibilitat a les entitats locals de participar en el disseny del perfil professional dels candidats (un 5% sobre el total), es considera contrari al principi d'autonomia local. En la designació dels màxims directius dels nostres ens locals, aquests hi han de tenir un paper rellevant.

Per aquest motiu, entenc que el millor sistema és el de concurs de mèrits, coordinat a nivell estatal, en el qual tinguin un pes important els mèrits específics (evidentment, objectius i directament relacionats amb les funcions del lloc de treball), dissenyats pels propis ens locals i que, fins i tot, podrien estar completats per entrevistes guiades per a assegurar que els candidats estan en possessió de les habilitats necessàries per a ocupar el lloc de treball. Aquest pes específic hauria de ser com a mínim del 50% de la puntuació total. Només amb un sistema d'aquestes característiques és justificable no acudir a les lliure designacions.

#### **g.- Estabilitat**

Els defensors del management defensen la temporalitat del càrrec. El projecte d'Estatut de

la Direcció Pública Professional a Catalunya preveia terminis de 5 anys prorrogables fins un màxim de 15. Aquesta podria ser una opció defensable en un model pur de management, en el qual, les tècniques de selecció no es basen en processos de pública concurrència ni d'acreditació de mèrit i capacitat, sinó d'habilitats. Però, ja he defensat que aquest no és el millor model.

Els directius han de tenir estabilitat i mobilitat en el territori (de forma similar als FHN). Aquesta és l'única fórmula d'assegurar l'exercici imparcial de les seves funcions, sense estar sotmesos al reconeixement constant dels càrrecs polítics per a l'exercici de les seves funcions.

Però, l'estabilitat no equival a una garantia de permanència en l'habilitació pel sol fet d'assolir-la. En un món en evolució constant, els coneixements, les tècniques i les habilitats s'han d'acreditar efectivament en el temps. Per aquests motius, l'habilitació local s'ha de condicionar a la seva acreditació en el temps. I, això, aplicant totes les tècniques possibles: des de la formació continuada de superació obligatòria, fins a les avaluacions del personal habilitat i els resultats de l'acompliment de les seves funcions. Aquests procediments d'actualització continuada haurien d'estar tutelats per l'Escola d'Administració pública corresponent, o per part d'un organisme especialitzat.

## **h.- Ètica professional**

Avui en dia, a partir dels mandats de les lleis de transparència, s'han multiplicat els codis de conducta i de bon govern en l'àmbit local. És important que hi hagi un codi de conducta professional com a exercici de voluntat cap al camí de l'excel·lència i com a compromís professional per tal d'aclarir situacions dubtoses i servir, també, de referència. Un codi basat en valors públics, professionals, ètics, democràtics, en el compromís de servei als interessos públics i en una conducta professional basada en la neutralitat política, la lleialtat, l'honestedat, l'honradesa, la imparcialitat, l'eficàcia, l'eficiència, la dedicació, la justícia, la transparència, la professionalitat i el compliment de la legalitat, amb una clara voluntat de servei als ciutadans, entre d'altres.



## 10. ABREVIATURES

- AGEL: Administració General de l'Entitat Local.
- ARSAL: Projecte de llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local.
- BOGC: Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya (durant la 2<sup>a</sup>. República).
- CCAA: Comunitats Autònomes.
- CE: Constitució Espanyola de 1978.
- CEAL: Carta Europea d'Autonomia Local, feta a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985, ratificada per instrument de 20 de gener de 1988.
- COSITAL: Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores i Tesoreros de Administración Local.
- CSITAL: Consell de Col·legis de Secretaris. Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya.
- DA: Disposició addicional
- DGAL: Direcció General d'Administració Local.
- DL: Decret Legislatiu.
- EAC: Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- EAPC: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- EBEP. Estatuto Básico del Empleado Público, Aprovat per Llei 7/2007, de 12 d'abril.
- FHE: Funcionaris amb Habilitació de caràcter Estatal.
- FHN: Funcionaris d'Administració Local amb Habilitació de Caràcter Nacional.
- FEMP: Federación Española de Municipios i Provincias.
- IEAL: Institut d'Estudis d'Administració Local.
- INAP: Institut Nacional d'Administració Pública.
- IVAP: Institut Basc d'Administració Pública.
- LMRFP: Llei 30/1984, de Mesures de Reforma de la Funció Pública.
- LPACAP: Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques
- LRBRL: Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local.
- LRL: Llei de Règim Local de 24 de juny de 1955.
- LRSAL: Llei 27/2013, de 27 de desembre de racionalització i sostenibilitat de l'administració local.
- OPO: Oferta pública d'ocupació
- PCM: Public city managers (directius locals).
- RD: Real Decret.
- RDLeg: Real Decret Legislatiu.
- RFAL: Reglament de funcionaris d'administració local de 30 de maig de 1952.
- RJFHN: R.D. 1174/1987, de 18 de setembre, pel que es regula el Règim Jurídic dels FHE.
- ROAS: Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals de Catalunya, aprovat per Decret 179/1995, de 13 de juny.

ROF: Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals, aprovat per RD 2568/1986, de 28 de novembre.

RPFHN: RD 1732/1994, de Règim de provisió de llocs de treball dels FHE.

RS: Reglament de serveis de les Corporacions Locals, aprovat per Decret de 17 de juny de 1955.

STC: Sentència Tribunal Constitucional.

STS: Sentència Tribunal Suprem.

TC: Tribunal Constitucional.

TRLEBEP: Text Refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'empleat públic, aprovat per Real Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre.

TRLHL: RDL 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text Refós de la llei Reguladora de les Hisendes Locals.

TRLMC: DL 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

TRLOCC: Text refós de la llei de l'organització comarcal de Catalunya, aprovat per Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre.

TRRL: RDL 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.

TS: Tribunal Suprem.

UDITE: Unió de Dirigents Territorials d'Europa.

## 11. BIBLIOGRAFIA

- ABELLA, F. *“Manual del secretario de ayuntamiento o Tratado teórico práctico de Administración Municipal.”* E. de la Riva. 1872.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los cuerpos nacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996.
- ALBALADEJO CAMPOY, M.A. *“Pasado, presente i futuro de la función pública española. Una propuesta de reforma”* Cuadernos Económicos del ICE, número 13. 1980
- ALDEGUER CERDÁ, B., *“Ética pública y gobierno local en un contexto de crisis económica”*, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 15, 2013.
- ALONSO HIGUERA, C. *“Manual del Secretario. Teoría y práctica del derecho municipal”*. Tomo II. Atelier, 2002.
- ARROYO, L.M. *“La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.”* Revista Catalana de Dret Públic, número 45, pp. 94-128
- ARRIBAS ARRANZ, F. *“Los escribanos públicos en Castilla durante el Siglo XV. Estudio histórico con motivo del centenario de la Ley del Notariado.”* Volumen I.
- ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES COMMUNAUX DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG. *“Les fonctions légales, les missions et le rôle du secrétaire communal au sein de l’administration communale.”* Luxembourg: ASC, 2002
- ÁVILA CANO, E., *“Democracia y gobierno local: La aportación de los secretarios, interventores y tesoreros de la Administración Local a su historia reciente”*, dins l’obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012..
- ÁVILA CANO, E., *“El control de secretarios e interventores municipales”*, en AAVV., *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007.
- BALLART, X., RAMIÓ, C. *“Ciencia de la Administración.”* Tirant lo Blanch. 2000.
- BAENA DE ALCAZAR. *“Reflexiones sobre la relación entre los políticos y altos funcionarios.”* Gobierno y administración en la Constitución. Vol. I. Madrid 1988.

- BALLBÉ, M.. “*El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización*”, Revista de Administración Pública (RAP), núm. 174, p. 215-276. 2007
- BALLBÉ MALLOL, M., FUENTES i GASÓ, J. R., “*Nous principis i capacitats competencials*”, en II Congrés de Municipis de Catalunya. Una aposta de futur, Barcelona, 2003.
- 
- BAREL, YVES. «*La ville medievale. Système social. Système urbain*», Ed. Presses Universitaires de Grenoble. 1975. Traducció per Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1981.
- BARZELAY, M. “*Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*”. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- BARZELAY, M. “*The new public management. Improving research and policy dialogue*”. Berkeley: University of California Press. 2000
- BASSOLS COMA, M. “*El régimen de los empleados públicos en las Cortes de Cádiz y en la Constitución de 1812.*” Bicentenario de la Secretaría y el Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811.2011. Cortes Generales, Madrid 2011.
- BASSOLS COMA, M., “*La racionalización de la administración local en el marco de la sostenibilidad, financiera, panorama general*”, QDL, núm. 34 extraordinario, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, febrero, 2014.
- BATTINI, STEFANO – CIMINO, BENEDETTO. “*La función pública directiva Italiana entre la privatización y la politización,*” dins de l’obra coordinada per SANCHEZ MORON, M. Coordinador, *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, INAP. Madrid 2007.
- Ajuntament de Barcelona: “*Anàlisi històrica del règim municipal*”. Documents de Treball per a la Carta Municipal. Quadern 3. Ajuntament de Barcelona. 1987 Barcelona.
- BATLLE GALLART, C. I altres. “*El llibre del Consell de la ciutat de Barcelona. Segle XIV: les eleccions municipals.*” Ed. Consell Superior d’Investigacions Científiques. Institució Milà i Fontanals. Departament d’Estudis Medievals. Barcelona 2007.
- BEATO ESPEJO, M. “*Marco legal de la contratación del personal laboral en las Corporaciones Locales*”, CUNAL número 9. Maig-juny 1996.
- BENUSSI, C., “*La riforma Severino e il nuovo volto della corruzione*”, Il corriere del merito, núm. 3, 2013.

- BERMEJO y GIRONÉS, J.I. “*Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*,” Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.
- BERTRANA HORTA, X i TOMÀS FORNÉS, M. “*Directius Municipals. Entre la política i la gestió*.” Col·lecció Món Local, 9. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Diputació de Barcelona, 2004.
- BOLTAINA BOSCH, X “*Empleo eventual y función directiva en las administraciones locales*”, dins de la *Revista de Estudios Locales*. COSITAL JULIO 2003. Núm. Extraordinari sobre funció directiva i administració local.
- BOLTAINA BOSCH, X “*Función pública. Los funcionarios interinos y los funcionarios con nombramientos accidentales de habilitados nacionales según el Real Decreto 128/2018 de 16 de marzo. Aspectos legales*,” La administración práctica: enciclopedia de administración municipal, Nº. 5, 2018, págs. 39-48
- BULLON RAMÍREZ, A. “*Historia del Secretariado de Administración Local*.” Abella-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 1968.
- BRUGUÉ TORRUELLA, J., GALLEGO CALDERÓN, R., “*Actituds i habilitats en els gerents públics (locals) del segle XXF*”, en Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003.
- CAMARDA, L., “*Le nuove responsabilità del segretario comunale*”, Diritto e pratica amministrativa (DPA), febrero, 2013.
- CAMPOS DAROCA, J. M., “*La reforma de la Ley de bases de régimen local: Ley 27/2013, de 27 de diciembre*”, Bosch, Barcelona, 2014.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., “*Reforma local y función pública. El nuevo régimen de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional*”, dins l'obra de QUINTANA LÓPEZ, T. et alter, La reforma del régimen local. Comentario a la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- CARMELO ABELLÁN. “*Personal de las Corporaciones Locales*.” Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1973.
- CARRASCO BELINCHON, J. “*El Estatuto Municipal y la función pública municipal. Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*”, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975.
- CARRIÓN I GUALDA, J. “*Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*”. Barcelona, 1983.
- CASES I PALLARÈS, J. “*Los métodos de trabajo y las tecnologías. Evolución de la regulación jurídica*”. Dins l'obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO

- ESTRADA, V. (coord.), Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. 1852-2002, “*Ciento cincuenta años del Régimen Local Español.*” Treball publicat a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, número 11, quinzena 15-29 de juny de 2003, p. 2000, Volum 2.
  - CASTILLO BLANCO, F. Ponència titulada «*Claves para una nueva definición de las funciones de los secretarios, interventores i tesoreros de administración local*», pronunciada en el marc de la «*Conferència 2003 de Secretaris, interventors i Tresorers d’Administració Local*», i publicada pel Consejo General COSITAL.
  - CASTILLO BLANCO, F. “*La ley de modernización del gobierno local: función de gobierno, funciones directivas y funcionarios con habilitación de carácter nacional.*” *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 292.293, 2003.
  - CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad*, Bosch –Wolters Kluwer, 2014.
  - CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “*Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local*”, a FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., *Anuario de Gobierno Local 2011. Gobierno Local: ¿crisis o renovación?*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, abril 2012.
  - CHICANO JAVEGA, J.F. “*Transparencia y control interno*”, en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012..
  - COBO, C. “*Cultura digital y Nuevos perfiles profesionales: desafíos regionales*” @TIC *Revista d’Innovació Educativa*, núm. 5. Universitat de València, 2010.
  - COCCIOLO, E. E., et al., “*Els controls i la bona administració*”, en MOLES PLAZA, R. J., y COCCIOLO, E. E., *Anàlisi dels elements del bon govern local. Codi del bon govern local*, ACM, Barcelona, 2011.
  - COCCIOLO, E. E., REQUEJO GARCÍA, J., “*L’ocupació pública a les administracions locals: la difícil relació entre principis i praxis*”, en MOLES PLAZA, R. J., y COCCIOLO, E. E., *Anàlisi dels elements del bon govern local. Codi del bon govern local*, ACM, Barcelona, 2011.
  - COLAS TENAS, J. “*El itinerario de la contratación pública; de Cádiz a nuestros días.*” en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al*

- servicio de la ciudadanía, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.
- CONSEJO DE EUROPA, Informe sobre la democracia local y regional en España, aprobado en la 24ª sesión plenaria, Estrasburgo, 20 de marzo de 2013.
  - COSCULLUELA MONTANER L. i ORDUÑA REBOLLO E., “*Legislación sobre administración local 1900-1975*”, Volumes I, II i III. Instituto de Administración Local. Madrid, 1981.
  - CORTÉS, J.V. “*La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público*”. El consultor de los ayuntamientos y los juzgados, número 1, 2009.
  - CORTÉS, J.V. “*La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público*”. El consultor de los ayuntamientos y los juzgados, número 1, 2009.
  - COSCULLUELA MONTANER L. i ORDUÑA REBOLLO E., “*Legislación sobre administración local 1975-1987*”. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1990.
  - COSCULLUELA MONTANER, Luís. “*Manual de Derecho Administrativo.*” Thomson Civitas. (primera edición 1990) Madrid: 2004.
  - CRIADO, J.L. “*Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas Administraciones Públicas colaborativas*” INAP. Madrid 2016.
  - CUENCA, J.J. “*Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*” INAP. Madrid 2010.
  - D’ANJOU GONZALEZ, J. y D’ANJOU DE ANDRÉS, G. “*Régimen jurídico y gestión del personal al servicio de la Administración Local.*” El Consultor de los Ayuntamientos, 204.
  - DANTÍ I RIU, J. “*El govern de la ciutat de Barcelona a l’època moderna: estabilitat institucional, dificultats financeres i relació amb el poder reial.*” Barcelona Quaderns d’Història, 5 (2001).
  - DE DOU I DE BASSOLS, Ramon Lázaro. «*Instituciones de Derecho Público General de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado.*” T. III. Madrid, 1801.
  - DE LA CRUZ FERRER, J. “*La Función Pública Superior en Estados Unidos*». Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: 1984.
  - Diari de Sessions de les Corts Generals i Extraordinàries de 1812.

- Diari de Sessions del Congrés de Diputats, corresponent als dies 12 i 14 de juny de 1984.
- DIEGO BAUTISTA, O. “*La ética y la corrupción en la política y la administración pública.*” [Tesi doctoral]. Universidad Internacional de Andalucía. Sede Iberoamericana. Santa Maria de la Rábida: 2006.
- DOMÍNGUEZ LOZANO, PILAR. “*Las circunstancias personales determinantes de la vinculación con el Derecho Local. Estudio sobre el Derecho Local Altomedieval y el Derecho Local de Aragón, Navarra y Cataluña (Siglos IX-XV).*” Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, 1986.
- EAPC. “*Diagnosi de necessitats formatives en institucions públiques.*” Col·lecció eines per als recursos humans, número 8. EAPC, 2010.
- EIXIMENIS, F. “*Regiment de la cosa pública.*” [Introducció: Lluís Brines; Versió i notes: Josep Palomero] «Col·lecció: Els nostres autors». Editorial Bromera. (Edició original València 1499). Alzira: 2009.
- FELIP SÁNCHEZ, J. “*Llibre de privilegis, concòrdies i cartes reials de la Vila de Montblanc.*” Ed. Ajuntament de Montblanc, 2001.
- FERRET JACAS, J. “*El sistema español de formación y selección de los altos funcionarios.*” La Función Pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública. Sevilla. Fundación Genesian y Fundación Educación y Futuro. 1997.
- FERRET JACAS, J. “*Cossos generals, cossos especials en el moment present. Una vella polèmica.*”. Revista de Dret Públic Català núm. 45, pp 63-75- 2012.
- FERRO POMÀ, V. “*El Dret Públic Català. Les institucions a Catalunya fins el Decret de Nova Planta.*” Eumo Editorial, Vic, 1987.
- FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (dirs.), Anuario del Gobierno Local 2013 *¿Un nuevo gobierno en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, juny, 2014.
- FONT MONCLÚS, J.A. “*El règim de funcionament i adopció d’actes i acords dels ens locals*” . Capítol 15 del llibre Règim Jurídic dels Governes Locals a Catalunya. Ed. Tirant lo Blanch. València 2009.
- FONT RIUS, J.M. “*Estudis sobre els drets i institucions locals en la Catalunya Medieval.*” Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 1985.
- FORCADELL I ESTELLER, X.; PIFARRÉ ESTRADA, M.; SABATÉ VIDAL, J.M. “*Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol.*” Parlament de Catalunya. Barcelona, 2014



- FORCADELL I ESTELLER, X., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (Coord.), La reforma de 2013 del régimen local español, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013
- FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., (coords.), “La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat”, Barcelona, 2013.
- FRESSOZ, PIERRE-FRANÇOIS. “La función pública directiva Territorial en Francia”, dins de l’obra coordinada per SANCHEZ MORON, M. Coordinador, *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, INAP. Madrid, 2007.
- FUENTES I GASÓ, J. R., “Buenas prácticas y códigos de conducta: ¿Sustitutivos de la legislación?”, *Speyerer Forschungsbericte*, núm. 201, 2015, págs. 144-145.
- FUENTES I GASÓ, J. R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 101, abril-mayo 2015, págs. 55-88.-
- FUENTES I GASÓ, J. R. “Gobiernos locales, retos de futuro”, *Revista Democracia y Gobierno Local (RDGL)*, núm. 29, segundo trimestre, 2015..
- FUENTES I GASÓ, J. R., “El règim local de Catalunya i la viabilitat d’articulació d’una planta política i administrativa pròpia després de la sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010”, *Revista catalana de dret públic*, núm. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), 2010.
- FUENTES I GASÓ, J. R. . “L’administració local: elecció versus selecció, l’essència de la democràcia representativa. La dignificació de l’ofici de polític local” a *Eines. El municipalisme al segle XXI*, núm. 1. 2007
- FUENTES GASSÓ, J.R. “La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, Nº. 4, 2015.
- FUENTES GASSÓ, J.R. “Consecuencias de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 101, 2015, págs.55-88.
- FUENTES GASSÓ, J.R. “La bona nova per als municipis petits”. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, num. 81, 2016.

- FUENTES GASSÓ, J.R. “*La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional.*” Revista de Estudios de la Administración Local i Autonómica. Número 4, 2015
- FUENTES GASSÓ, J.R. , GIFREU i FONT, J., CASADO CASADO, L. ), “*Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica,*” Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2012
- FUENTES I GASÓ, J. R.; GIFREU I FONT, J; RENYER I ALIMBAU, J;SABATÉ I VIDAL, J.M. “*Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya.*” Tirant lo Blanch . València, 2009.
- FUERTES LÓPEZ, F.J.; DOMINGO ZABALLOS, M., J; ALONSO MAS, M. J. “*Ley Básica del Régimen Local*”. COSITAL-Thomson Aranzadi. Cizur Menor: 2005.
- FUEYO BROS, M., “*Fortalecimiento de la figura del interventor. Función interventora y control interno: el control esvanecido*”, en CARRILLO DO NAIRE, J. A., NAVARRO ROD RÍGUEZ, P., La reforma del régimen jurídico de la administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, La ley-El Consultor, Madrid, 2014.
- GALLARDO CASTILLO, M.J. “*La gestión del patrimonio municipal*”. Dins l’obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.
- GALLEGO Y BURIN, A. “*Derecho secretarial de administración local.*” Talleres gráficos MARITAL. Madrid, 1947
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R. “*Curso de Derecho Administrativo I*”. Thomson Civitas. Madrid: 1974 (Dotzena edició 2004).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R. “*Curso de Derecho Administrativo II*. Thomson Civitas. Madrid: 1974 (Dotzena edició 2004).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “*La lucha contra las inmunidades del poder.*” Cuadernos Civitas. Reimpresión 2004. Madrid: 2004.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E. “*Revolución Francesa y Administración Contemporánea.*” Thomson Civitas. (primera edició 1972). Cizur Menor: 2005.
- GARCIA FERNANDEZ, J. “*El origen del municipio constitucional*” Instituto de estudios de administración local. 1983
- GARCIA GALLO, “*Historia del Derecho Español.*” Madrid, 1945.

- GARCÍA GARCÍA, M., J., “*Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el Estatuto del Empleado Público*”, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 15, maig 2008.
- GARCÍA GIL, F. J. “*La Función de Secretaria en los Ayuntamientos.*” La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid: 2011.
- GARCIA HERRERO, F.J. “*Análisis de la interinidad en la función pública*” *El caso de los Secretarios-Interventores.*” Ed. La Ley. El Consultor n-um. 15. Agost 2015.
- GARCIA RAMOS, J.M. “*Los servicios sociales locales*”, en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012..
- GARCIA RETORTILLO, R. *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona.* Estudis 25. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona, 2008.
- GARCIA RUIPÉREZ, M. *Los contadores municipales en la Corona de Castilla (Siglos XIV – XVIII). De Computis.* Dins de la *Revista Española de Historia de la Contabilidad.* Número 2. Juny, 2005. <http://www.decomputis.org/>
- GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ I ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. “*Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana.*” Barcelona: 2005.
- GIMÉNEZ LERA, M. “*Los interventores de fondos en la administración local.*” Madrid, 1940.
- GIFREU I FONT, J.. “*Introducció al Dret Local de Catalunya.*” CEDECS. Barcelona. 2002
- GIFREU FONT, J., “*Las mancomunidades provinciales en el marco de la reforma de la Administración local de principios del siglo XX. El “eslabón perdido” en el proceso de descentralización del Estado*”, Revista catalana de dret públic, N°. 51, 2015.
- GIFREU I FONT, J.; FUENTES I GASÓ, J.R. “*Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*”. Tirant lo Blanch. València, 2009
- GIFREU FONT, J., “*La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales*”, a Luciano José Parejo Alfonso (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017

- GIFREU FONT, J., “*La gestió de la qualitat a l’Administració local*”, J. Gifreu Font i J. R. Fuentes Gasó, Règim jurídic dels governs locals de Catalunya, València, Tirant lo Blanch, 2009
- Gobierno Vasco. Plan de empleo de la Administración General del País Vasco. Gobierno Vasco. Vitoria, 2015.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., “*La ética en la Administración Pública*”, 2a. ed., Madrid, Civitas, 2000.
- GONZALEZ SERRANO, J. “*Los oficios del Concejo en los fueros municipales de León y Castilla,*” publicat als números 16 a 18 de *La Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, en anys 1921 i 1922.
- GORRITI, M. “*Sistema de selección para un acceso a una función pública postburocrática.*” Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. 2014
- Grupo de investigación del INAP para el estudio del Empleo Público. *Informe del grupo de investigación para el estudio del empleo público.* INAP, 2011
- GUILLAMON, JAVIER. “*Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*”. Col·lecció Estudios de administración local. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1980.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., LLAVADO R CISTERNES, H., (coord.), “*Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre*”, Tirant lo Blanch, Valencia, abril, 2015.
- GUITIÉRREZ COLOMINA, V. “*Una retrospectiva en la defensa de la legalidad municipal, desde el urbanismo liberal decimonónico al desarrollo sostenible del Siglo XXI en España*”, dins l’obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012..
- HERRERA DE PEDRO, L. y SEGURA, M. “*Ley de Régimen Local Español.*” Imprenta provincial de Santander, 1951.
- Instituto de Estudios Económicos. “*El empleo público en España.: desafíos para un Estado Democrático más eficaz.*” IEE, Madrid, 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. “*Estudios para la reforma de la administración pública.*” INAP. Madrid: 2004.

- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – MHAP, Informe sobre el nuevo Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional, establecido en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, 28 de maig de 2015.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. “*Política y Administración en la reforma del Gobierno Local (Un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los municipios de gran población).*”
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. “*Directivos Públicos*”. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 2006.
- JORDANA, J. y RAMIÓ, C. “*Gobierno y Administración Pública*”. En A. Carreras y X. Tafunell. Estadísticas históricas de España XIX-XX. BBVA. Madrid, 2005.
- JORDANO FRAGA, J., “*Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a funcionarios*”, Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), octubre-diciembre, 2015, págs. 151-186.
- JOSEF SANCHEZ, J. “*Nobleza, privilegios y prerrogativas del oficio de Escribano Público.*” Valencia, 1797.
- LOPEZ BASTERRA, J. “*Carrera administrativa: identificación de las áreas funcionales.*” Revista vasca de gestión de personas y organizaciones públicas. Número 3. 2012.
- LOPEZ MERION, F. “*La fe pública de los secretarios de administración local desde la Constitución gaditana.*” Dins l’obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012..
- LÓPEZ GARCÍA MARTÍNEZ, A., “*El fortalecimiento de la intervención local y la garantía de un mejor control interno económico-financiero y presupuestario en* RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. J., (dirs.), *Comentarios a la Ley27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización, sostenibilidad de la administración local*, Comares, Granada, 2014.
- LONGO MARTÍNEZ, F. “*El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*”, ponència presentada al «VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública», Lisboa, Portugal, 8-11 oct., 2002.
- LONGO MARTÍNEZ, F., ALBAREDA, A. “*Administración Pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética.*” INAP. Madrid, 2015

- LOSADA, C., ALBAREDA, A., LONGO, F, FÉREZ, M. “*El empleo público en España: desafíos para un Estado democrático más eficaz.*” IEE. Madrid, 2017.
- LLORET, I. “*Dret orgànic municipal*”. Escola de Funcionaris d’Administració Local, de la Diputació Provincial de Barcelona. Barcelona: 1914.
- LLUCIÀ I SABARICH, I. “*Els petits municipis i els principis de legalitat i eficàcia a la Ponència de modernització institucional i de règim jurídic.*” del II Congrés de Municipis de Catalunya dels any 1999-2000.
- LLUCIÀ SABARICH, I. “*L’alta direcció en l’administració dels ens locals a Catalunya, a través del secretari general. Anàlisi de la situació actual i anàlisi comparat amb els DPM (Directius Públics Municipals), a 17 estats de la Unió Europea*”. Universitat Internacional de Catalunya. Barcelona juny 2009.
- LLUCIÀ SABARICH, I. “*Postulats per un nou model de política local a Catalunya. Esperit del Dret Públic Català aplicat.*” Tesi Doctoral. UAB. 2017
- LLUCIÀ I SABARICH, I. “*El Reial Decret 128/2018, de 16 de març: règim jurídic dels funcionaris d’Administració local amb habilitació de caràcter estatal. Anàlisi comparada entre la normativa anterior i l’actual.*” Revista Catalana de Dret Públic. Núm. 56, juny 2018.
- MAGRE FERRAN, J. – BERTRANA HORTA, X. “*El alcalde como líder político y ejecutivo en los países de la Unión Europea.*” Revista de Estudios Locales, juliol 2003.
- MAGRE FERRAN, J. – BERTRANA HORTA, X. “*Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries.*” UDITE. Barcelona, 2004.
- MARIN, M. “*Els ajuntaments franquistes a Catalunya. Política i administració municipal, 1938-1979*”. [pròleg: Borja de Riquer]. Pagès Editors. Lleida:2000.
- MARTÍN MATEO, R. “*Los cuerpos nacionales de administración local. Revista de estudios de la Administración Local.*” Ministerio de administraciones Públicas. Madrid: 2001.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J.I. “*Pespuntes e hilvanes sobre dos siglos de cultura en España*”, dins l’obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012..
- MARTÍNEZ MARÍN, A. “*Funcionarios locales con habilitación.*” Pasado, presente y futuro, Tecnos, Madrid, 1999..

- MARTÍNEZ MARÍN, A “*La reforma 2003 de los funcionarios locales con habilitación estatal*”, Revista de Estudios de la Administración Local (REAL), núm 291, gener-abril, 2003.
- MARTÍNEZ MARIN, J. “*Nuevos modelos de formación para empleados públicos. Guía para la transformación.*” UOC. Barcelona, 2016
- MARTÍNEZ MARIN, J. “*La formación desde comunidades de práctica profesional*”. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, núm. 10, pp 42-55. 2016
- MARTÍNEZ PABLO, M., H., “*La racionalización y sostenibilidad del nuevo régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de octubre*”, dins l’obra de GARCÍA RUBIO, F. (dir.) Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales, INAP, Madrid, 2015.
- MASPONS I ANGLASELL, F. ”*L’esperit del dret públic català*”. Assaigs i monografies. Volum 1. Editorial Barcino. (Edició facsímil de l’Escola d’Administració Pública de Catalunya de 2006). Barcelona: 1932.
- MATESANZ, J-E. “*Las cuentas del gran capitán. Una pequeña historia española: la tesorería de las entidades locales.*” Dins l’obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.
- MAZZUCATO, M. “*El Estado emprendedor. Mitos del Sector Público frente al privado*”. RBA. Barcelona, 2014
- Memòria de l’actuació i organització de l’Escola d’Administració Pública Local, Setembre 1915.
- MERCADER, J.R. “*El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica.*” Tirant lo Blanch. València, 2017.
- MERINO ESTRADA, V. “*La profesionalización de los empleados públicos municipales. ¿Doscientos años de ida y vuelta?*” dins l’obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.
- METCALFE, L., RICHARDS S. “*La modernización de la gestión pública.*” MAP. Madrid, 1989.

- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS “*Modelos de Función pública comparada. Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia*”, Comisión Europea. Madrid: 1997.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS “*Libro blanco para la reforma del gobierno local.*” Madrid: 2005.
- MIR I BAIGÓ, J., “*El debat sobre la reforma del govern local a Catalunya*”, Seminari de Dret local, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2013
- MONTALBO LOBO , L., “*La nueva posición de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional*”, dins l’obra de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. J., (dirs.), Comentarios a la Ley27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización, sostenibilidad de la administración local, Comares, Granada, 2014
- MOORE, M. “*Gestión estratégica y gestión de valor en el sector público*”. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona: 1998.
- MORELL OCAÑA, L. Ponència titulada «Análisis de la incidencia del sistema de distribución de competencias sobre la regulación de la habilitación nacional». INAP, noviembre 1998.
- MORELL OCAÑA, L. “*El cumplimiento de las funciones encomendadas a la habilitación nacional y la evolución de la Administración Local desde 1985*”. In: *Función Pública Local y la Habilitación Nacional*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP Documents, no. 12). Madrid: 1997.
- MORENO LUZÓN, J. “*El poder público hecho cisco. Clientelismo e instituciones políticas en la España de la Restauración.*” Siglo XXI. Madrid, 1996.
- MOURITZEN, P.E. and SVARA, J.H. “*Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*”. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.
- MUÑOZ MACHADO , S., “*Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local*”. Diario de Derecho Municipal, 10 de junio de 2013.
- MUÑOZ ROMERO. “*Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas*”, Madrid, 1847.
- NIETO GARCÍA, A., “*El desgobierno de lo público*”, Ariel, Barcelona, 2008.
- NIETO-GUERRERO LOZANO, A. M. “*Entre la política y la administración.*” INAP Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid: 2001.
- NOGUER, C., GUZMAN, N. “*La gestió dels recursos humans per competències.*” EAPC. Barcelona 2007.



- *“Nuevo régimen local”*. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1986.
- *“Ordinacions i Crides de la Ciutat de Tarragona (Segles XIV-XVII)”*. Col·lecció de documents de l’Arxiu Històric Municipal de Tarragona. Ed. Ajuntament de Tarragona, 1982.
- ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE i altres. *“Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía.”* COSITAL. Madrid, 2012.
- ORTIZ DE ZUÑIGA, M. *“Práctica de Secretarios de Ayuntamiento”*. Granada. Imprenta y librería de Sanz, 1843.
- ORTIZ DÍAZ, J. *“La variedad local, el régimen de carta y las formas gerenciales de gobierno en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo. Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos”*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975.
- PABLO DE GOROSÁBEL. *“Bosquejo de las antigüedades, gobierno, administración y otras cosas notables de la villa de Tolosa, (1853)”* – 2ª ed., en conmemoración VII centenario fundación Tolosa año 1256. Cizúrquil: Imprenta de Pedro Arístegui, 1956.
- PALOMAR OLMEDA, A. *“Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos.”* Dykinson. Madrid, 2000.
- PARRADO DÍEZ, S. *“Sistemas administrativos comparados. Temas de gestión y administración pública”*. Editorial tecnos; Universitat Ponpeu Fabra. Madrid: 2002.
- PAREJO ALFONSO, L., *“Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”*, QDL, núm. 34 extraordinario, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, febrero, 2014.-
- PAREJO ALFONSO, L., *“El principio de legalidad, la Administración local y las funciones públicas colocadas en ella al servicio de aquél”*, dins l’obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.
- PAREJO ALONSO, L. *“Derecho básico de la Administración Local”*. Ariel. Barcelona, 1988
- PAZ TABOADA, M. Article titulat «La función de fe pública en las Corporaciones locales, su finalidad y alcance. Sus manifestaciones, en especial, actas, certificados y copias auténticas», publicat a la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, número 3, quinzena 15-27 de febrer de 2006.

- PÉREZ FRANCESC, J.L. *Virtuts humanes per a la vida pública*. Anuari de la Càtedra Ramon Llull Blanquerna. Núm. 16, pp 304-313. 2010
- PÉREZ-FRANCESCH, J. L., COCCIOLO, E., EYRE de LORENZO, J. A., “*Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistémica. Aproximación al ‘Caso Marbella’ y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria*”, REALA, núm. 305, 2007.
- PI I SUÑER, J.M. “*La preparación del Estatuto Municipal. Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*” ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975.
- PICADO SOTELA, S., “*Ética pública y corrupción*” en AA.VV., El derecho público a comienzos del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Brewer Carías, Thomson-Civitas, Vol. III, Madrid, 2003.
- PONCE SOLÉ, J; MOLTÓ DARNER, J. M. “*Dret, juristes i gestió pública a Catalunya*”. Escola d’Administració Pública de Catalunya. Barcelona: 2012.
- POSADA HERRERA, J. “*Lecciones de Administración*”, Tom I, p. 284. Col·lecció Clásicos de la Administración, serie A/Nº3. Inap. Madrid, 1978.
- POSADA, ADOLFO. “*Evolución legislativa del régimen local español. 1812-1909*”. Reedición del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1982.
- PRATS I CATALÀ, J. “*De la Burocracia al management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*”. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: 2005.
- PUGET, H. “*Le gouvernement local en Espagne* ». Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1920.
- PUJOL I ESTRAGUÉS, H.; RIBA I TORRALBA, J., “*Els directius públics. Aproximació al seu perfil i a les seves necessitats formatives*”, Escola d’Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1996.
- RAMIÓ MATAS, C. “*Teoría de la organización y Administración Pública*”. Tecnos. Madrid, 1999.
- RAMIÓ MATAS, C. “*Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*” Revista del CLAD Reforma y Democracia., núm. 21. 2001.
- RAMIÓ MATAS, C. “*Diagnóstico y propuestas sobre la innovación institucional y de gestión en las administraciones locales.*” Revista de Estudios Locales. Juliol 2003.

- RAMIÓ MATAS, C. Ponència sobre «Los habilitados en la era del Menagement», pronunciada en el marc de la Conferència 2003 de Secretaris, interventors i Tresorers d'Administració Local, i publicada pel Consejo general COSITAL.
- RAMIÓ MATAS, C. “*Dirección pública: modelo gerencial versus modelo institucional inteligente. El Rol de los habilitados nacionales,*” dins de la *Revista de Estudios Locales*, CUNAL. Número extraordinari 2014. P. 194 a 221.
- RAMIÓ MATAS, C. “*La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios.*” 2ª. Edició. Catarata. Madrid 2015.
- RAMIÓ MATAS, C. “*La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España.*” Catarata. Madrid, 2016.
- RAMIÓ MATAS, C. “*La Administración Pública del futuro (Horizonte 2010). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación.* Tecnos. Madrid 2017.
- RAMIÓ MATAS, C. – SALVADOR SERNA, M. “*La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la administración.*” Tibidabo Ediciones S.A. Barcelona, 2018.
- RECASENS I COMES, J.M. “*El municipio i el govern municipal de la Ciutat de Tarragona. Segles XVI i XVII.*” Arola Editors. Tarragona, 1998.
- RENYER I ALIMBAU, J.; FUENTES I GASÓ, J.R.; SOTO VALLE, J.I; FORCADELL I ESTELLER, X. “*Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya (2007-2011)*”. Tirant lo Blanch. València, 2011
- *Revista de Estudios Locales CUNAL*: Apèndix al número 18, novembre-desembre 1997; número extraordinari 2017, *Análisis de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. REL 169.
- *Revista de Estudios Locales CUNAL*: Apèndix al número 18, novembre-desembre 1997; número extraordinari 2015 “*Presente y futuro de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional*”; número extraordinari 2017, *Análisis de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. REL 169.
- 
- RIERA I VIADER, S. “*Les fonts municipals del període 1249-1714, guia d'investigació.*” Barcelona, Quaderns d'història, 4. 2001. P. 239-275.
- RIERA I VIADER, S. “*Martí l'Humà. Primer Duc de Montblanc.*” Ed. Centre d'Estudis de la Conca de Barberà, 2000. P. 40.
- RINCÓN CÓRDOBA, J. I. “*El cargo: Derecho Funcionario y Presupuesto Básico para la real Implantación de un Sistema de carrera.*” Tesi Doctoral. Universitat de Barcelona. Barcelona: 2008.

- RIVERO ORTEGA, R., “*Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción. El caso colombiano,*” Unión Iberoamericana de Municipalistas, Madrid, 2006..
- RIVERO ORTEGA, R., “*La evolución histórica de los servicios públicos locales y el papel de los habilitados desde la Constitución de Cádiz hasta nuestros días*”, dins l’obra de ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.
- RIVERO ORTEGA, R., “*Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*” en Revista de Administración Local i Autonómica (REALA), núm. extraordinario, enero, 2015.
- RIVERO YSERN, E.; ROD RÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “*Con miras al interés general, Derecho Público Global.*” Madrid, 2014.
- ROBLES EGEA, A. “*Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España de la Restauración. Siglo XXI.*” Madrid, 1996.
- RODRÍGUEZ BEAS, R., FUENTES I GASÓ, J. R., “*La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña*”, dins l’obra de GARCÍA RUBIO, F., Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales, INAP, Madrid, 2015.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “*El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública*”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (AFDUC), núm. 16, 2012.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. J., (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización, sostenibilidad de la administración local*, Comares, Granada, 2014.
- SABATÉ I VIDAL, J. M., “*El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes*”, dins l’obra de FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (dirs.), Anuario del Gobierno Local 2013
- SABATÉ I VIDAL, J. M. *¿Un nuevo gobierno en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, junio, 2014.
- SABATÉ VIDAL J. M., “*Una perspectiva local de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*”, en FONT I LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., Anuario del Gobierno Local 2014

- SABATÉ I VIDAL, J. M. “*Los retos del Gobierno local: repolitización, transparencia y reformas.*” Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015.
- SAENZ-LOPEZ GONZALEZ, J.A. “*La fe pública administrativa en la vida local.*” Madrid 1966.
- SALAZAR BENÍTEZ, O., “*La autonomía local devaluada: La dudosa ‘racionalidad’ de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*”, Teoría y Realidad Constitucional, UNED, núm.34, 2014.
- SACRISTÁN MARTÍNEZ, A. “*Municipalidades de Castilla y león.*” Madrid, 1877.
- SALGADO, J.F. “*El ingreso en las Administraciones Públicas: selección por competencias.*” Congreso Nuevos Enfoques en la Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. Vitoria, 2005.
- SALVADOR, M., RAMÍREZ, O. “*Gobierno abierto y competencias digitales: transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma.*” Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, núm. 3, pp 1-13. 2016.
- SÁNCHEZ ADSUAR, M. Article titulat «*La Función Pública en el Siglo XIX; especial referencia a la función pública local*», publicat a la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 2, quinzena 0 gener-14 febrer 2001.
- SÁNCHEZ BLANCO, A., “*La función pública de los Secretarios e Interventores de la Administración local*”, REALA, núm. 291, 2003.
- SÁNCHEZ MORÓN, A. Conferència titulada «*Análisis del proceso que llevó al establecimiento de la escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*». II Seminari sobre l’escala de FHE. INAP, 2-3 de desembre de 1998.
- SÁNCHEZ MÓRON, M., “*El impacto de la reforma de la Administración local en el empleo público*”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., Anuario del Gobierno Local 2013
- SÁNCHEZ MÓRON, M. “*¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013.*” Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona, junio 2014.
- SÁNCHEZ MORON, M. “*La función pública directiva en Francia, Italia y España.*” INAP. Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. “*Els directius públics. Anàlisi comparada.*” Quaderns de dret Local, núm. 19. Fundació Democràcia i Govern. Barcelona: Febrer 2009.

- SANMARTIN I ROSET, M.- COMPANYS I FARRERONS, I. « *Actes Municipals de Tarragona 1400-1401; 1401-1402* ». Col·lecció Documents dels Fons Municipals de Tarragona, 13. Coed. Arxiu Històric de la Ciutat de Tarragona i Arxiu Històric de Tarragona. Tarragona, 2011.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (coord.), “*La reforma de 2013 del régimen local español*”. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- SARRIÓ I GUALDA, J. “*Història de l’Escola d’Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*”. Escola d’Administració Pública de Catalunya. Barcelona: 1982.
- SERRANO PASCUAL, A., TERUEL MELERO, M.P., “ *Las funciones directivas en las entidades locales.*” BAYER HERMANOS SA, Barcelona, 2000.
- SERRANO PASCUAL, A. “*Los cargos representativos y las funciones directivas en la administración local.*” Dins de la *Revista de Estudios Locales*. Núm. Extraordinari juliol 2003. P. 145 a 159.
- SERRANO PASCUAL, A., “*El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal*”, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, núm. 24, 2008-2009.
- SIMON TOBALINA, JUAN LUIS DE. “*Estatus histórico, actual y futuro de los Secretarios de administración local.*” REVL, 1980, número 207.
- SOSA WAGNER, F. “*Caciquismo, funcionarios locales, Libro Blanco.*” Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 668, 12 de maig de 2005.
- SOSA WAGNER, F., “*La reforma del régimen jurídico de la administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*”, La ley-El Consultor, Madrid, 2014
- SOTO VALLE, J.I. “*Los Secretarios de Administración Local entre la gestión y el control.*” Dins de la *Revista de Estudios Locales*. Núm. Extraordinari juliol 2003. P. 161 a 166.
- SOTO VALLE, J.I. «*La Funció directiva i la potestat de direcció a l’Administració Local*». Ponència presentada en les jornades «Quina Funció Pública volem pels nostres ajuntaments», organitzada els dies 27 i 28 de novembre de 2003 per la Fundació Carles Pi i Sunyer.
- TORRAS I RIBÉ, J.M. « *Els municipis catalans de l’antic règim. 1453-1808.*” «Documents de cultura» Curial Edicions Catalanes. Barcelona: 1983.
- TOSCAS SANTAMANS, E. «*Entre profesionales y burócratas. Los Secretarios Municipales en la España del Siglo XIX*». Article publicat a la *Revista Electrónica*

de Geografía y Ciencias Sociales. Universitat de Barcelona. Vol. VI, número 118 (92), 1 d'agost de 2002.

- TOSCAS SANTAMANS, E. “*Estado liberal y poder local en España. El papel de las incompatibilidades entre “empleos públicos” en la configuración del moderno Secretario Municipal: normas y prácticas*”, publicat a la *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universitat de Barcelona. Vol. VII, número 154, 1 de desembre 2003.
- TOSCAS SANTAMANS, E. “*Secretarios municipales y construcción del Estado Liberal en España.*” Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- TOSCAS SANTAMANS, E., “*Las nuevas normas sobre los secretarios de los ayuntamientos en España: un ejemplo de desregulación de la función pública*”, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. XII, núm. 270 (34), 2008.
- TOSCAS SANTAMANS, E., AYALA DO MÈNECH, F., “*De las relaciones centro-periferia en el Estado liberal. Gobernadores civiles, ayuntamientos y secretarios municipales en la España del Ochocientos*”, El Consultor de los Ayuntamientos, núm.5, año 2010.
- TORRAS I RIBÉ, J.M. “*Els municipis Catalans de l'antic Règim*” (1453-1808), Ed. Curial Edicions Catalanes. Barcelona, 1983.
- URQUIZA MORALES, J. M., “*Corrupción municipal. Por qué se produce y cómo evitarla.*” Almuzara, Córdoba, 2005.
- VELASCO CABALLERO, F. “*Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales.*” Anuario de Derecho Municipal, ISSN 1888-7392, N.º. 5, 2011, págs. 21-60.
- VELASCO CABALLERO, F. “*Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la LRJSP*”, a Régimen jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales: la aplicación a las entidades locales de las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre.”
- VELASCO CABALLERO, F. (2012a). “*Reforma del régimen local: la nueva cultura de la intervención*”, *Boletín del IDL-UAM*, núm. 42, [www.idluam.org/images/files/boletines/index\\_def\\_42\\_archivos/Page426.htm](http://www.idluam.org/images/files/boletines/index_def_42_archivos/Page426.htm)
- VERA I CASADO B. “*La Administración Local.*” Madrid, 1893.
- VERA TORRECILLAS, R, “*Los funcionarios de habilitación nacional en el contexto de la reforma de gobierno local*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 9, 2009.
- VERA TORRECILLAS, R, “*Las funciones reservadas y el Estatuto Básico del Empleado Público: algunas consideraciones sobre la reforma de los Funcionarios*

- de Habilitación Estatal*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 3, 20012.
- VERGÉS, R. “*Espurnes de la Llar. Costums i tradicions tortosines.*” Dertosa, Tortosa, 1993.
  - VICENTE, A., MATEOS, A., JIMÉNEZ, A., FERNÁNDEZ, J.A. “*Redes locales de innovación social: extracción del conocimiento en redes sociales para la toma de decisiones en las Administraciones Públicas.*” INAP, 2016.
  - VILLORIA, M., DEL PINO, E. “*Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas.*” Tecnos. Madrid, 2009.
  - VILLORIA, M., IZQUIERDO, A. “*Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público.*” Tecnos. Madrid, 2016.
  - VILLORIA MENDIETA, M.; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F., “*La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos*”, REIS, núm. 138, abril-junio 2012.
  - VIÑAS BOSQUET, J., P., “*Fundamentos, contenido y derecho comparado del control interno en las entidades locales*”, REALA, núm. 296-297, 2004-2005.
  - ZAFRA VÍCTOR, M., “*Reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y democracia*”, en FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2013.

### **Webgrafia:**

- ANSON, A. *Las tres fases de la automatización de la administración pública.*  
<https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/?s=anson+2017>
- Assemblée des Régions d'Europe: <http://www.aer.eu/fr/assemblee-des-regions-deurope-organisation-europeenne.html>
- Associació Catalana de Gestió Pública: <http://www.acgp.net/objectius.php>
- Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM):  
<http://www.associacio.net/index.php>
- BUSTOS, G. *10 rasgos del empleado público en el 2050.*  
<https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2014/02/13/10-rasgos-del-empleado-publico-en-2050/>



- [www.cosital.es](http://www.cosital.es)
- [www.csital.cat](http://www.csital.cat)
- <http://blocs.mesvilaweb.cat/node/view/id/242533> (Bloc de Jaume Renyer)
- <http://www.decomputis.org/>
- Diari de sessions del Congrés: [http://www.congreso.es/est\\_sesiones/](http://www.congreso.es/est_sesiones/)
- [http://www.elconfidencial.com/economia/2014-05-21/el-envejecimiento-de-los-funcionarios-provoca-un-aluvió-de-jubilaciones\\_133730/](http://www.elconfidencial.com/economia/2014-05-21/el-envejecimiento-de-los-funcionarios-provoca-un-aluvió-de-jubilaciones_133730/)
- Escola d'Administració Pública de Catalunya: <http://www.eapc.es/>
- ENA, École Nationale d'Administration: <http://www.ena.fr/index.php?/fr>
- EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm> (Portal del Dret de la Unió Europea)
- European University Institute: <http://www.eui.eu/Home.aspx>
- Federació de Municipis de Catalunya: <http://www.fmcnet.org/>
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP): <http://www.femp.es/>
- INAP: [http://www.inap.map.es/home\\_ca.htm](http://www.inap.map.es/home_ca.htm) (Instituto Nacional de Administración Local):
- Institut d'Estudis Catalans (IEC): <http://publicacions.iec.cat>
- Institut de recherche et débat sur la gouvernance: [http://www.institut-gouvernance.org/index\\_fr.html](http://www.institut-gouvernance.org/index_fr.html)
- Ordinacions de València :  
[http://books.google.es/books?id=xJOOgjhLKwIC&printsec=frontcover&hl=ca&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.es/books?id=xJOOgjhLKwIC&printsec=frontcover&hl=ca&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- <http://www.socinfo.es/contenido/seminarios/0514rrhh9/ConclusionesGrupoTrabajoEvaluacionDesempeno.pdf>
- UDITE: <http://www.udite.eu/> (Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe)