

Els secretaris d'Administració local. Entre la gestió i el control. Un rol en evolució

JUAN IGNACIO SOTO VALLE

*Llicenciat en Dret per la Universitat de Deusto.
Secretari d'Administració local.
President honorari de l'Union des Dirigeants
Territoriaux de l'Europe (UDITE)*

*In memoriam
Al meu admirat col·lega Didier Duraffourg,
que va ser president del Sindicat Nacional
de Secretaris i Directors Generals
de Serveis de les Col·lectivitats Territorials de França i
president de l'UDITE*

1. **L'espai professional dels secretaris d'Administració local: consolidat a Europa i en construcció permanent**
2. **Les funcions públiques reservades als secretaris d'Administració local. Una regulació feble sotmesa al vaivé legislatiu. De l'Estatut professional del 1987 a la reforma del 2018**
3. **Els secretaris d'Administració local en un sistema d'integritat institucional. Un compromís professional en defensa dels valors democràtics, del compliment de la legalitat i del servei a l'interès públic**
4. **Bibliografia**

Resum

El present text recull una visió actualitzada que integra, entre d'altres textos de l'autor sobre aquesta matèria, la conferència pronunciada en el Paranimf de la Universitat de Deusto el dia 9 de desembre de 1998 en el marc de les Jornades sobre l'Administració local davant el repte del segle XXI, i els articles publicats a la *Revista d'Estudis Locals CUNAL*,

Artículo recibido el 12/02/2021; aceptado el 02/04/2021.

número extraordinari sobre Funció Directiva i Administració Local, Madrid, juliol de 2003, i al llibre *Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?*, Col·lecció Estudis, núm. 15, coordinat pel professor Joan Mauri, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, març de 2004.

La UDITE és membre Observador Permanent del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa des de l'any 2003.

Paraules clau: *secretaris d'Administració local; UDITE.*

The Secretaries of the local administration. Between management and control. A position in evolution

Abstract

*The article includes an updated perspective that integrates, among other texts of the author on this matter, the lecture given in the Auditorium of the University of Deusto on December 9 of 1998 in the framework of the Conference on the Local administration and its challenges for the 21st century, and the articles published in the Revista d'Estudis Locals CUNAL, special issue on Management and Local Administration, Madrid, July 2003, and in the book titled *Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?*, Col·lecció Estudis, n° 15, coordinated by Prof. Joan Mauri, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, March 2004.*

The UDITE is a Permanent Observer of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe since 2003.

Keywords: Secretaries of local administration; UDITE.

1

L'espai professional dels secretaris d'Administració local: consolidat a Europa i en construcció permanent

Ara fa vint-i-cinc anys, funcionaris de les administracions locals dels països que pertanyem a la Unió Europea, associats entorn a una organització comuna, la *Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe* (UDITE), ens reuníem

a la seu de Parlament Europeu per debatre sobre la modernització de les administracions locals a la UE i generar idees sobre el paper a desenvolupar en el futur pels seus funcionaris més qualificats. En aquella reunió vam fixar llavors quatre punts d'acord sobre els quals començaríem a treballar després sobre una acció estratègica a desenvolupar com a organització.

El primer, feia referència a la constatació que l'Administració local ha de respondre a les necessitats d'una bona administració, fiable i àgil alhora; una administració segura i al temps eficaç i eficient. La modernització, l'innovació permanent de tot el sector públic, dèiem, serà un repte per a tota l'UE. Un repte que ens ha de permetre adaptar els principis tancats de jerarquia, uniformitat i rigidesa, obrint pas a unes organitzacions públiques més adaptables a la diversitat i a l'exercici policèntric en la distribució territorial del poder polític, més transparents i més eficients.

Aquesta visió suggeria també que el poder no pot ser -en termes democràtics- el resultat d'un exercici de dominació i jerarquia; ans al contrari, les nostres organitzacions locals democràtiques es construeixen permanentment sobre una altra visió del poder i la configuració d'un espai professional, tècnic, en el si de l'Administració, que no pot ser vista només com un límit a l'exercici del bon govern, sinó també, i sobre tot, com una eina que garanteix el seu exercici d'acord amb les regles de l'estat de dret.

Analitzant iniciatives i experiències dels processos de modernització al Regne Unit, Dinamarca, Holanda, Suècia, Estats Units i Canadà, entre d'altres, vam constatar que els programes de modernització estan directament relacionats amb els processos d'orientació política de cadascun dels països, i que sota la unitària denominació de la modernització es situaven pretensions tan diverses com la desburocratització del "menys Estat" al Regne Unit o l'anomenada "reforma sueca", orientada llavors al manteniment de l'estat de benestar.

Després de l'estudi previ d'algunes experiències públiques d'aplicació de les tècniques del *management* del sector privat, els resultats de les quals no semblaven excessivament satisfactoris, vam destacar que la utilitat de determinades eines del model del *management* d'empresa a la gestió pública no és el resultat de la seva importació automàtica. Els governs locals, dèiem, han de definir i desenvolupar uns models propis de gestió, perquè la seva acció estratègica obeeix a uns paràmetres no mesurables des de l'òptica privada del *management* d'empresa.

Al voltant del que s'anomena nova gestió pública (NGP) afloren idees i iniciatives que insisteixen en un espai directiu nou, una nova eina professionalitzada emergent al servei de la postburocratització. Per a uns, una eina d'acord amb la gerencialització, la qualitat, la participació. Per a uns altres

—cal dir-ho—, d'acord amb la desregulació, la privatització. Per a tots, d'acord amb la modernització. La influència del *management* d'empresa és evident en la -intitulada de forma atractiva- Nova Gestió Pública. Cal preguntar-se si amb això s'afavoreix, en termes de servei públic, una millor manera de governar i administrar en clau d'interès públic.

A més d'aquesta reflexió, advertim que una part important dels rols propis de la direcció en les organitzacions locals estava sent objecte de reformes legals per ser atribuïda als caps dels executius locals —com ens explicaven els CEO anglesos i els secretaris comunals italians—, amb un traspàs clar de rols gestors al major o alcalde a les grans ciutats del Regne Unit o la *Reforma Bassanini* a Itàlia; en el cas d'Espanya, la LBRL atribuïa ja des del 1985, de forma clara, no ja el rol, sinó les competències de direcció política i executiva als alcaldes i a les alcaldesses. La Llei de modernització del govern local del 2003 va reforçar uns anys després aquesta figura de *strong mayor* o d'alcaldia forta del nostre règim local.

L'espai directiu —dèiem— no es pot construir en termes de professionalitat sense considerar el model de govern i els rols o, més exactament, les competències de direcció operativa atribuïdes per la legislació al Govern local. L'avís de la *Local Government Act*, reforçant la figura de l'alcalde al Regne Unit, va afectar amb lògica el paper dels *Chief Executive Officer* (CEO).

En fi, les experiències que els directius locals europeus associats a la UDITE posàvem sobre la taula ens indiquen que la modernització com a procés permanent requereix d'un exercici d'anàlisi molt complex, que contextualitzi les seves propostes i atengui els factors que influeixen en la cultura de les administracions públiques locals, molt especialment el seu sistema de govern.

Tot i així, constatàvem, com a quart punt d'acord, la conveniència que les administracions locals impulsessin la preparació, la formació dels seus agents més qualificats en les habilitats directives que poguessin millorar la capacitat de resposta de la seva estructura. “Els procediments en els quals som experts s'orienten als resultats i això no és aliè al secretari del municipi”, deia l'Antonino Saïja, antic president de la Unió Nacional de Secretaris Comunals i Provincials italiana (UNSCP) i director de l'Escola Superior d'Administració Local italiana (SSPAL).

L'adaptació de la qualificació universitària prèvia, els processos de selecció i una formació especialitzada eren necessaris en el context de la construcció europea i dels requeriments de les polítiques i de les reformes conjuntes a tota la UE, les quals, indubtablement, tindrien una incidència cada vegada major en els governs locals.

Són aquestes, en resum, les reflexions que van servir de base per tal de perfilar documents importants per tenir una visió estratègica per a la nostra

professió a Europa, que cerqués punts sòlids per obtenir una perspectiva comuna més enllà de les diferències nacionals. Punts d'acord que revelen -a més d'un mateix "bioritme professional", en paraules del nostre company holandès de la VGS, Alan Vendellvo- uns reptes comuns que ens han permès, a tall d'exemple, tenir un Codi Ètic SITAL (2005) pioner a l'Estat espanyol per influència de l'aprovat a Siena a l'any 2000 per la UDITE, l'Institut Internacional de Tècnics Administratius Municipals (IIMC) i la prestigiosa Associació Internacional de gerents de ciutat (ICMA) nord-americana, o defensar la permanència i l'estabilitat en l'exercici de les funcions en el cas dels secretaris municipals a Malta.

Bé, hem d'analitzar l'espai en el qual desenvolupem les nostres funcions en el si de les organitzacions locals i, en el cas d'Espanya, davant quin tipus d'espai operatiu estem, com el configura el sistema de govern -si el permet o no amb una certa autonomia i professionalitat- i si hi caben actors o perfils diferents.

Es tracta de verificar si aquest espai de direcció, o de comandament, o d'alta administració -com vulgueu- situat al vèrtex de les nostres organitzacions té les condicions adequades d'autonomia, professionalitat i responsabilitat per construir, amb valors de modernització i d'innovació, una administració alternativa a la burocratització, que renovi els valors positius que aquesta també incorpora en clau de servei públic.

Fer propostes sobre aquest espai sense analitzar en quin tipus de sistema de govern local s'integra, o fer-ho sense l'anàlisi del procés de presa de decisions de l'executiu local al qual serveix, és perdre el temps. Alguns van pensar que la solució per a tot era importar un gerent (*City Manager*) de Cincinnati. En part, com veurem, això explica que les anunciades reformes sobre la funció directiva en l'àmbit local mai no han arrelat fins ara.

Aquest exercici de context que proposem ens ajudarà no solament a comprendre la dimensió efectiva de les funcions dels SITAL i de les seves limitacions, més enllà del que el seu estatut legal els atribueix, sinó també a tenir una mesura aproximada de les possibilitats reals que aquell espai directiu pugui identificar-se amb una certa autonomia i professionalitat en el conjunt de l'organització i en relació de col·laboració amb l'espai polític que pertany al Govern local.

Hem de dir en aquest punt que el panorama dels governs locals europeus no és gaire encoratjador, perquè totes les reformes empreses en els últims vint anys han anat reforçant no solament el lideratge polític, sinó també el lideratge operatiu dels alcaldes i de les alcaldesses a Europa, com destaca el CLARE del Consell d'Europa en el seu informe sobre els avantatges i inconvenients de l'elecció directa de l'executiu local sobre la base dels principis de la Car-

ta europea de l'autonomia local (Ian Micallef i Guido Rhodio, 11a. sessió plenària, Cambra de Poders Locals, Estrasburg, 25-27 maig 2004).

Els experts que analitzen les reformes locals ens diuen que augmenta la politització en aquest nou espai directiu vinculat a la gestió perquè s'està produint allò que ells qualifiquen d'invasió de la política en la gestió (*The political Executive*. Seminari Odense, Dinamarca, octubre de 2003, Pr. James. H. Svava).

Sense estendre'ns massa sobre això és convenient recordar que Mouritzen i Svava, en l'estudi lliurat a la UDITE, al Congrés de Brussel·les, l'any 2004, van classificar 5 grans models de govern local als països de les associacions llavors integrades a la UDITE: 1. Model d'alcaldia forta (Espanya, França, Itàlia, Portugal, Hongria i Xipre); 2. Model de lideratge col·lectiu (Bèlgica, Holanda, República Txeca i, amb matisos, Luxemburg); 3. Model de lideratge per comitès (Dinamarca, Suècia i Letònia); 4. Model de Consell-Gerent (Irlanda); 5. Altres models (la recent democràcia local maltesa i el Regne Unit, després de la reforma de la LGAct del 2000).

En el model de *strong major* o d'alcaldia forta -més endavant ens referirem al cas espanyol- a **França**, el prestigi del secretari general, també anomenat director general de serveis, prové del fet que és el principal canal de comunicació entre l'alcaldia i l'organització municipal, vetlla per la legalitat de les decisions i lidera l'organització administrativa amb una visió estratègica. És políticament neutral, però amb una tasca complexa i subtil ben descrita pel Didier Duraffourg, antic president de l'històric i actiu Sindicat Nacional de Secretaris i Directores Generals de Serveis (SNSDGSF): "El secretari general fa política d'electes, però no fa política".

En el cas d'**Itàlia**, el Govern local es va enfortir amb el canvi a elecció directa del *Sindaco* al 1993, amb la Llei 81, que va reforçar les competències de l'alcalde i va intentar -sense massa èxit- separar les funcions polítiques i les de gestió. Més tard la *Riforma Bassanini*, al 1997, va modificar la posició dels secretaris municipals, que -recordem-ho-, fins una dècada abans, conservaven l'advertència d'il·legalitat per vetar un assumpte a l'*Assemblea del Consiglio*. La Llei creava la figura del director general per a municipis amb més de 15.000 habitants, deixant a les mans del *Sindaco* el nomenament de director general al secretari de la corporació. El que va ser rellevant d'aquesta reforma és que corresponien a l'alcalde la regulació detallada a cada municipi del camp d'acció directiva i la relació entre ambdues figures, en el marc establert per la Llei estatal. Val a dir que durant els anys de vigència d'aquesta reforma, i abans d'altres reformes posteriors -com, per exemple, la relativa a la supressió de les províncies-, la major part d'ajuntaments -incloent-hi Roma- van unificar la figura del secretari general i del director general. Na-

turalment, la *Riforma Bassanini* va obrir una via per als nomenaments lliures de la *dirigenza* amb contractacions temporals a les quals es van apuntar tots els partits. Els secretaris italians, fins ara, ho han resistit.

A **Hongria** la figura del secretari municipal i provincial és molt similar en funcions i en posició a Espanya o Itàlia.

En el model de lideratge col·lectiu, el centre de decisió és un òrgan col·legiat, un comitè executiu format pel *burgmestre* o l'alcalde i els *échevins* o tinents d'alcalde. Aquest òrgan disposa d'importants atribucions en matèria de gestió i és l'òrgan encarregat d'executar les decisions de l'Assemblea. El secretari municipal a **Bèlgica** té un estatut que li atorga àmplies competències en matèria de direcció i supervisió del personal, llevat de la policia local, que correspon a l'alcalde. Dirigeix els serveis municipals i és l'únic interlocutor entre l'àmbit administratiu i l'àmbit polític de l'organització. Li corresponen les funcions secretarials d'assessorament legal i fe pública. El seu estatut li confereix independència política i neutralitat. A **Luxemburg** el secretari municipal té unes característiques i funcions molt similars a les dels col·legues belgues.

Als **Països Baixos**, l'alcalde és elegit pel Govern central sobre la majoria electa i no és un regidor o una regidora, sinó que és electe en un procés molt singular de consulta entre el Consell Municipal i l'anomenat Comissari del Rei a la província entre un col·legi de notables. A aquest país han estat importants les reformes que intentaven la separació entre l'executiu i l'Assemblea, com la *Llei de Dualisme i Democràcia Local de 2002*. Els membres del Govern no poden ser membres de l'Assemblea, encara que l'alcalde presideix l'Assemblea.

L'origen del secretari es remunta al segle XIX. El nomenament correspon a l'òrgan executiu, quan abans del 2002 el nomenava l'Assemblea. No té un estatut fort en la legislació, sinó que una part important de les seves funcions i dels seus rols depèn del que li atribueixi l'executiu. En la major part dels casos és un director general amb una posició forta, però en d'altres és simplement un assessor tècnic perquè la direcció operativa es reserva al Govern municipal. La sectorialització i departamentalització ha erosionat la figura, en emergir estructures sectorials fortes sota la dependència i el control de les figures equivalents als tinents d'alcalde, amb un efecte que té similituds amb la Llei de modernització del 2003 a Espanya, a les ciutats de gran població.

En el cas del model de lideratge per comitès, Dinamarca, Suècia i també Letònia disposen de major potestat d'autoorganització. El director comunal a **Dinamarca** és el principal assessor del Consell Municipal i de qualsevol grup polític a l'Assemblea, prepara l'ordre del dia de les sessions de forma conjunta amb l'alcalde i redacta les actes. Malgrat treballar de manera estreta

amb l'alcalde, hi ha una mena de comitè de finances que té un paper executiu rellevant en el Govern, és al mateix temps assessor de l'Assemblea. Un equilibri difícil, però compartit per tots els professionals de la UDITE. El director comunal no té un marc legal que institucionalitzi les seves funcions. No és una figura obligatòria.

A **Suècia**, el director comunal va perdre una regulació legal de mínims amb la reforma del govern local de 1992. És una figura devaluada per l'assumpció de funcions directives per part de l'òrgan polític executiu.

Finalment, en aquest model, **Letònia** té un director executiu obligatori als municipis de més de 5.000 habitants, i a la resta de municipis aquesta funció l'exerceix el president de l'Assemblea Municipal. El director executiu, el nomena el Consell Executiu, a proposta del president. Les seves atribucions són les que li confereix el Consell d'acord amb al llei. Gestiona els recursos econòmics i coordina els caps de departament, que no nomena ell, sinó el mateix Consell Executiu; tot sota la supervisió del president de l'executiu.

En el model de Consell-Gerent, que és el model d'Irlanda –també de Finlàndia, Noruega, Austràlia i Estats Units–, totes les funcions executives són a les mans d'un professional de la gestió que és nomenat pel Consell Municipal o Assemblea; el CEO a Irlanda o el *city manager* a la resta. L'alcalde solament assumeix la presidència del Consell i té un rol representatiu i cerimonial, encara que representi la majoria del Consell. Per entendre'ns, qui governa l'aparell de l'organització municipal és el *city manager*.

A **Irlanda** el CEO té totes les funcions executives i per dotar-se dels recursos humans que consideri adients. Irlanda és l'exemple de primacia tecnocràtica. La separació entre la política i l'administració és nítida. Les funcions polítiques estan reservades al Consell Municipal i les funcions executives al CEO. Mentre que els gestors aplaudeixen aquest model, revestit d'una certa imparcialitat professional, els polítics critiquen la seva validesa, reivindicant més democràcia i major pes en la gestió; més poder, en definitiva, enfront del CEO.

Finalment, en el cas del **Regne Unit**, la històrica figura del *Town Clerk*, que era un cap d'assumptes legals i administratius, la va substituir, a la dècada dels 60, el CEO, un cap executiu professionalitzat que seleccionava una comissió representativa de totes les forces representades al Consell Municipal. La seva funció, menys poderosa que el CEO irlandès, era la coordinació i supervisió administrativa. Amb l'entrada en vigor de la *Local Government Act* l'any 2001 –una llei promoguda pel carismàtic alcalde laborista de Londres, Ken Livingstone–, es reforça el lideratge polític per a Anglaterra i Gal·les i es reivindica per als alcaldes de les ciutats grans una figura executiva i no honorífica i cerimonial. Fins aquesta llei, era el CEO qui dissenyava l'estratègia

general del govern i planificava tota l'operativa municipal. Actualment s'ha ressituat en la coordinació administrativa i en la direcció dels serveis generals, encara que manté un rol d'assessor de les polítiques de l'equip de govern. Estan organitzats al voltant d'una prestigiosa associació professional (SOLACE) que forma part de la *International Task Force* de la ICMA nord-americana.

Finalment, els secretaris executius del municipis maltesos, una nova professió que neix de la recent democràcia local a **Malta**, tenen influències del CEO del Regne Unit, però també de les tradicionals funcions secretarials d'influència francesa, i estan organitzats a l'Associació Nacional de Secretaris Executius de Consells Locals (ANSEK.)

Amb aquesta visió, forçosament panoràmica, pretenem ajudar a entendre millor el context en el qual desenvolupem les nostres funcions i en el qual es debat sobre un espai emergent que no és aliè als canvis en els sistemes de govern a Europa. Aquests canvis ens ensenyen com es produeix l'enfortiment del paper del Govern en la direcció operativa dels ens locals i com l'espai professional resultat afectat.

Així que, reprenent el que dèiem abans, hem de deixar ben clar que aquesta opció pel reforçament del lideratge operatiu de les organitzacions locals a mans del cap de l'executiu és absolutament legítima. Nosaltres no la qüestionem de cap manera. Només faltaria.

El que reclamem dels defensors de la *Nova Gestió Pública* (NGP) és que reconeixin aquesta opció, com a tal, quan es defensa un determinat model gerencial, i no entossudir-se en seguir contraposant gestió a control, sinó veure-les com a dues variables que es donen amb naturalitat i sense dificultat en un mateix espai professional, perquè la "disputa d'espai" -diguem-ne- entre el directiu que té un rol principal de gestió i el responsable polític que té atribuïda la mateixa tasca operativa com a competència legal està servida. Ja ens deia H. Mintzberg que no es pot dividir un mateix "cercle integrat" de la direcció. Recordem-ho.

Bé, el temps ens ha fet coincidir en una crida que com a col·lectiu professional venim fent des de fa anys; una crida a l'equilibri entre gestió i control, entre legalitat i gestió. En paraules del catedràtic de Dret Administratiu Rafael Jiménez Asensio, "nos evitaría esfuerzos inútiles". Afirmar Jiménez Asensio: "*La necesidad, por tanto, obliga: Derecho y management se necesitan recíprocamente; de la fecundidad de su diálogo saldrán verdaderas propuestas, mientras que de su ignorancia recíproca se podrán construir auténticos disparates*".

Hem insistit una i altra vegada sobre aquesta idea, sense gaire èxit. I continuem considerant absolutament estèril qualsevol plantejament que

no reculli en termes de col·laboració –treball conjunt- el rol dels secretaris d'Administració local i el rol dels professionals o dels responsables que desenvolupen tasques o competències de lideratge operatiu a les organitzacions locals.

S'ha de reconèixer, és clar, que hi ha hagut experiències pioneres a Espanya i a d'altres països europeus amb sistemes de govern d'alcaldia forta que han permès a organitzacions concretes dur a terme reformes en l'organització molt positives, encara que no tinguin el marge de cobertura legal necessari. Però la feblesa dels elements sobre els quals s'han assentat fins ara aquestes propostes organitzatives té a veure amb el *qui* i el *com* s'exerceix aquesta potestat de direcció local.

Tot i així, fins ara, les propostes per encaixar un cert espai directiu local imbricat entre el nivell polític i el nivell operatiu del Govern local han crescut sobre la base només de preteses habilitats i no sobre la base tècnica, professional, de preparació d'alt nivell. I la veritat, resulta difícil substituir el paper de l'*Escola Nacional d'Administració* (ENA) a França per un mestratge en gestió pública a una escola de negocis, per prestigiosa que sigui aquesta.

Aquestes propostes han crescut també amb una clara limitació institucional com és la que provoca el sistema de delegació típic del nostre règim local. Ni tan sols la Llei de modernització del govern local del 2003 per a les ciutats amb gran població permet als directors generals fugir d'aquest esquema, que els hi lliga als responsables polítics i els obliga a romandre sota l'emparament de la confiança política com a element principal de la seva vinculació; i això per més que la norma exigeixi un nivell mínim de coneixements i titulació i una certa publicitat en la seva selecció.

La força de l'article 21 de la LBRL, que regula les competències dels alcaldes i de les alcaldesses, ens permet veure amb claredat com el legislador atribueix al cap de l'executiu local uns rols interpersonals, informatius, de decisió, etc., pel que fa a l'organització municipal, que ens permetrien omplir sense dificultat el “cercle integrat de la direcció” del qual ens parla –com hem dit- el professor H. Mintzberg.

Resulta, així, evident que el legislador va optar en favor del president de l'executiu local perquè assumís, si així ho volia, la tasca de direcció operativa de l'organització, i situés les funcions de gestió en la dimensió política i no en la dimensió administrativa de l'organització. Aquí està la potestat de direcció, en la dimensió política de l'organització, en el conjunt de competències de l'executiu local. Com entendre si no que la direcció superior del personal sigui atribuïda per llei a l'alcalde o alcaldessa? Hem de ser conscients que aquesta opció és aquí, que no és un fet aïllat a la UE, que té una arrel profunda en les nostres organitzacions locals i que tot apunta a que es mantindrà en el futur.

Hi insistim: únicament els sistemes de govern sense executiu fort afavoreixen un espai directiu professional, amb una certa autonomia, com és el cas d'Irlanda, en el qual el CEO, amb un rigorós procés de selecció i nomenament i un dificultós procediment de cessament, porta la maquinària municipal sense gaires interferències del *major* o alcalde, o, en el cas -més proper a nosaltres- de Bèlgica, amb l'anomenat "govern dels tinents d'alcalde", que atribueix el comandament superior del personal al secretari municipal, reservant a l'alcalde el comandament del personal de la policia local.

La generosament intitulada *Llei de modernització del govern local* del 2003 va ser una còpia mal importada de la LOFAGE, i ara, amb la perspectiva del que en queda del text i de la seva aplicació, no es pot presentar com a alternativa a l'uniformisme de les estructures locals, per molts directors generals i coordinadors que s'hagin nomenat des de llavors. Aquests continuen actuant per delegació del responsable polític i no tenen unes funcions garantides per llei, com és el cas del secretari general del ple o de l'interventor general municipal.

En el cas del secretari general del ple, la Llei pretén partir la figura, allunyant-ne l'assessoria jurídica de l'àmbit de responsabilitat i devaluant-ne la funció d'assessorament legal preceptiu, fins al punt de servir de coartada a la limitació posterior que en aquesta funció informant va permetre la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (LCSP). La LMGL del 2003, com sabem, va incloure sota la capa de l'"alta direcció" els titulars de les funcions públiques necessàries –regulades per llei-, secretari, interventor i tresorer municipal, i els titulars dels òrgans directius, directors generals i coordinadors, però amb una diferència essencial: que sobre aquests últims no va configurar un estatut legal; i tampoc no ho va fer l'EBEP, quatre anys més tard.

Val a dir que el temps, el Tribunal Constitucional i reformes legals posteriors han minvat els efectes més cridaners d'aquesta Llei de modernització del govern local (LMGL, 2003), que no ha arrelat a Catalunya, llevat de l'única ciutat obligada per la Llei a adoptar el títol X de la LBRL, en superar el nombre d'habitants previst per adoptar aquesta organització específica. Fins i tot Barcelona, per mitjà de la seva Carta municipal, escapa deliberadament del model de la LMGL.

Una de les propostes del 1er Congrés Català de Gestió Pública afirma que "cal un reconeixement clar dels directius públics com actors clau del funcionament de les administracions, seguint les tendències dels països més avançats. Aquest reconeixement implica la consolidació d'un espai gerencial construït amb criteris de professionalitat"; i continua: "l'espai de la direcció pública es alhora diferent i complementari dels que corresponen a la política i

a les professions públiques”. El Congrés acaba demanant un estatut del directiu; és a dir, una nova carrera.

Bé, insistim a temperar algunes de les propostes més agosarades per presentar la NGP com a solució miraculosa en termes d'eficàcia i eficiència –l'externalització de molts serveis públics i la gestió de les empreses públiques, consorcis i fundacions ens han ensenyat molt, i d'aquí el redreçament cap al control d'aquestes en la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local de 2013-, i la funció directiva com a alternativa a la burocratització i a les “professions públiques”.

Coincidim també per això amb el catedràtic de la UPF Carles Ramió quan recomana “[n]o optar per les estratègies de gerencialització i agencialització de caràcter general que impliquin la transformació total de l'organització municipal, ja que aquest canvi radical pot generar impactes no desitjats. Optar en canvi per gerencialitzar només algun àmbits de gestió (en concret aquells que necessiten una necessitat de coordinació més gran i impulsar polítiques públiques transversals) i per aconseguir només agencialitzar alguns àmbits de gestió –aquells que necessitin de forma evident autonomia de gestió-. I, en ambdós casos, no s'ha d'optar per afeblir o relaxar les unitats de control jurídic formal –secretaris i interventors-, sinó, ben al contrari, ubicar aquestes instàncies en un espai protagonista que permeti fer els equilibris necessaris entre eficàcia i eficiència, respectant la legalitat jurídic-econòmica” (Ramió, C., “L'avaluació dels serveis en l'àmbit de les administracions locals: Avaluació de la innovació institucional i de la gestió de les administracions locals”, *Seminari de Dret Local*, Barcelona, febrer de 2002).

Mentre es resol la definició d'aquest “tercer espai” entre la política i l'administració -si és que algun dia s'arriba a concretar-, nosaltres el que observem és aquesta atracció de la gestió cap a la política, i per això els professors Alain Eraly i Pol Mouritzen animaven els professionals associats a la UDITE, amb una alta responsabilitat en el funcionament del Govern local i especialment en la seguretat jurídica dels procediments, perquè mantinguéssim la vertebralitat dels nostres valors professionals i -sota el que anomenaven “*the anonimus leadership*”- capacitéssim permanentment la nostra preparació tècnica i la nostra formació especialitzada per ser útils en cada procés d'innovació, d'adaptació als canvis que les organitzacions emprendran de forma continuada en el futur. I ens donaven algunes recomanacions:

1. Habilitats per treballar en la frontera entre la política i l'administració.
2. Conducció i desenvolupament de l'organització.
3. Lideratge en innovació i gestió dels factors de canvi, de la incertesa i de la complexitat.
4. Conducció i gestió estratègica.

Es tractava de sumar l'habilitat a la tècnica, no de substituir l'habilitat per la tècnica. Això faria enfortir les nostres organitzacions locals i projectar adequadament el nostre futur professional. Això permetria també superar les iniciatives i les corrents més inviables de l'anomenada nova gestió pública que acaben sempre per abonar l'espiral "reforma de la reforma".

Com dèiem fa un moment, sota el lema del "lideratge anònim", l'equip coordinat pel professor Alain Eraly va constatar, a partir de les quatre funcions bàsiques que cobrim a tots els països de la Unió Europea (1.- fedataris i responsables de registres i actes dels òrgans; 2.- assessorament legal; 3.- coordinació dels serveis administratius; 4.- direcció/lideratge), la professionalització i l'alta especialització en tècniques i procediments que l'acció del govern local ha d'assegurar en un estat de dret. Totes elles són una garantia per treballar en un entorn propici a funcions més executives, siguin desenvolupades per altres actors o pels responsables polítics de l'organització.

Avui, vint anys després, aquesta recomanació per enfortir la professió es traduiria en què el secretari municipal ha de liderar o compartir el lideratge de l'organització en un procés de transformació estratègic com el de l'administració electrònica, la millora en la qualitat reguladora o la transparència.

L'espai o àmbit de la direcció que els nostres col·legues del Quebec diuen "punt del diamant" hauria de permetre l'encaix de funcions estructurals i necessàries per a les nostres organitzacions, com són les que avui anomenem "funcions públiques necessàries" desenvolupades pels secretaris, interventors i tesorers d'Administració local, i funcions directives de gestió; i ambdues en un entorn de professionalitat. Fins ara cap reforma legal ha fet possible l'articulació d'aquest "tercer espai" en els termes d'equilibri i de professionalitat que defensem, tot i que el debat al voltant del mateix ha tingut efectes en molts textos legals tant de l'àmbit estrictament local com de l'àmbit sectorial, afectant en part la posició efectiva dels SITAL durant un llarg període de temps comprès entre en Reial decret 1174/1987, de 18 de setembre, i el darrer Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació nacional, sobre el qual tornarem més endavant.

Cal significar també en aquest primer apartat -perquè forma part de l'exercici de contextualització que recomanem- la influència de la variable legalitat en el desenvolupament de les nostres funcions i de la gestió local en general. Les organitzacions públiques d'influència francesa, com la nostra, arrossegueu una *concepció hipernormativitzada* dels seus processos de decisió. I aquesta concepció potser hagi de canviar. No només en l'àmbit legislatiu estatal o autonòmic, sinó en el mateix de la reglamentació local. Perquè si del plaer del recorregut pels passadissos del que Shom va denominar "palau encantat del dret" el legislador estatal o l'autonòmic ens donen mostres massa

sovint, l'“expansiva actitud reglamentista” dels govern locals no es queda en-rere. Ens hem de preguntar si aquest model d'hipernormativitat ens permetrà assolir l'equilibri entre els tres principis constitucionals de legalitat, eficàcia i eficiència. Els hi convido a reflexionar sobre aquesta qüestió.

Estem d'acord amb l'opinió de professor Xavier Mendoza (ESADE) de "no considerar l'adhesió al principi de legalitat com un tret exclusiu de la cultura burocràtica", i també sobre el fet que "els intents de presentar el principi de legalitat com contraposats als principis d'eficàcia i eficiència plantegen un debat equívoc i improductiu", a més d'inconstitucional -afegim nosaltres-, perquè -estem aquí també d'acord- "l'important és plantejar si la concepció burocràtica de com fer efectius aquests principis és adequada o no". Nosaltres ens referim a aquesta concepció microscòpica que moltes vegades té el legislador de la realitat i en la qual hem encaixar tots i cadascun dels nostres actes per irrellevants que siguin.

Volem expressar amb això -i aquí sí que ens allunyem del Xavier Mendoza- que el model de legalitat té un efecte indubtable en la concepció burocràtica que ens ha de permetre -o no- fer efectius els principis o, si ho prefereixen, les exigències d'eficàcia i eficiència. Preguntin si no a les empreses públiques que han de contractar com qualsevol administració des de la reforma de la legislació de contractes de 2018, o als consorcis que han de retre comptes de la seva activitat com qualsevol municipi; preguntin si han notat la diferència des de l'entrada en vigor de la LRSAL el 2014.

Per això hem de donar la importància que té l'exigència de millora i invertir en la qualitat normativa -el que nosaltres qualificàvem de “model de legalitat” a finals dels 90-, perquè no és tracta d'una qüestió purament instrumental, tècnica, sinó que té conseqüències molt rellevants en els serveis públics i en la forma de governar.

La millora en la qualitat de la regulació forma part dels objectius de bon govern i bona administració que la Unió Europea té fixats per al conjunt de les administracions públiques, i abasta totes les organitzacions del sector públic europeu. No és una funció d'un departament especialitzat o una tasca d'investigació avançada. Forma part del canvi que les administracions públiques en general i locals en particular necessiten. Em remeto a les conclusions de l'*Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, que edita la Fundació Democràcia i Govern Local, i a l'*Informe del Síndic de Greuges, d'avaluació de la Llei catalana de Transparència, accés a la informació i Bon Govern de 2018*, i, naturalment, als compromisos que té pendents encara el nostre sector públic per arrelar un nivell de compliment satisfactori de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

En fi, per tal d'entendre el que ha passat en el decurs de les últimes dècades amb la definició de les funcions públiques necessàries -en el següent

apartat ens estendrem— ens hem de recordar de la primera reforma de la LBRL del 1985, aprovada vuit anys més tard de la seva entrada en vigor. No va ser per ampliar l'espai competencial dels ens locals, o per reforçar la garantia institucional de la seva autonomia o, en fi, per donar vitalitat al per sempre feble sistema de finançament local. No. Va tenir per objecte un precepte dedicat a funcionaris: els secretaris, interventors i tesorers d'Administració local. Com si aquest fos el principal problema dels nostres governs locals! I saben per a què es va modificar? No va ser per introduir una nova política organitzativa, ni tan sols per caminar cap a un model de direcció pública professional. No. Va ser per introduir la lliure designació en el nomenament dels secretaris, interventors i tesorers d'Administració local.

2

Les funcions públiques reservades als secretaris d'Administració local. Una regulació feble sotmesa al vaivé legislatiu. De l'Estatut professional del 1987 a la reforma del 2018

Han estat moltes les reformes que, amb diferent origen, intensitat i abast, han afectat el nostre marc normatiu local en les últimes dècades. No solament, com veurem, les tres grans reformes del règim local: la de l'anomenat Pacte Local del 1999, que culmina i perfecciona la institució de la moció de censura i introdueix la qüestió de confiança com a element de control al Govern; la de la Llei de modernització del govern local del 2003; i, finalment, la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local del 2013; sinó també normes sectorials com les successives reformes legals en matèria de contractes o en matèria d'urbanisme i d'altres relatives a la funció pública —concretament l'EBEP, en el text aprovat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril—, i, finalment, la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) del 2013, que retorna la regulació dels SITAL a la LBRL, modificant l'antic article 92 i afegint-hi un nou article 92 bis) per “reforçar la independència d'aquests funcionaris”, segons afirma la seva exposició de motius. Totes elles han perfilat, en el cas que ens ocupa, d'una forma més nítida, les funcions públiques necessàries reservades als FALHN, condicionant el seu espai professional i el seu exercici.

Encara que sigui molt sintèticament, hem de fer un repàs d'alguns fets que ens ajudaran a veure el camí que hem recorregut des de l'aprovació de la reglamentació estatutària del Reial decret 1174/1987, de 18 de setembre, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, tres anys després de l'aprovació de la LBRL.

La LBRL del 1985 supera un intent de supressió dels cossos nacionals de llavors, perquè el Tribunal Constitucional resol un conflicte de competències anterior, presentat a instàncies dels governs basc i català, i té l'oportunitat de declarar les funcions públiques necessàries com d'interès general, compatibles amb el principi d'autonomia local i ajustades al model constitucional de distribució territorial de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes (STC núm. 25/1983, de 7 d'abril).

El Tribunal Constitucional assenta en aquesta important Sentència del 7 d'abril de 1983 -que ha fet de mur de contenció en molts intents de desregulació de la professió- els següents elements sobre els quals ha anat discorrent l'Estatut dels secretaris municipals, amb daltabaixos: 1) en primer lloc, que les tasques que du a terme l'Estat amb els FALHN en selecció, provisió, disciplina i formació -que són en principi facultats executives o de govern de la professió- són facultats executives que pot retenir. Aquesta sentència és la primera que legitima aquesta possibilitat. 2) En segon lloc, el Tribunal Constitucional dóna un abast a la noció material de "bases" que permet considerar com a bàsica l'existència dels cossos de funcionaris com a cos de caràcter nacional i la selecció dels seus funcionaris.

La tesi del nostre Tribunal Constitucional es veuria ratificada anys més tard en una altra Sentència: la núm. 214/1989, de 21 de desembre, que resolva els recursos d'inconstitucionalitat plantejats per la Generalitat de Catalunya i pel Govern Basc contra la LBRL del 1985, que, com hem apuntat, ja havia debilitat el sistema d'habilitació nacional amb la supressió dels cossos nacionals d'Administració local; havia obert la possibilitat que les responsabilitats dels dipositaris fossin encomanades a d'altres funcionaris quan així ho preveïés la legislació de l'Estat; permetia les delegacions i els encàrrecs en favor de les comunitats autònomes en l'àmbit de la selecció i la formació dels funcionaris d'habilitació nacional (art. 98) i la inaplicació parcial de la regulació bàsica en els territoris del País Basc i de Navarra, per mitjà de les disposicions addicionals 2a i 3a de la LBRL.

En síntesi, amb la LBRL del 1985, superats ja els controls de constitucionalitat, els SITAL -queden situats en un difícil punt d'equilibri entre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, les bases de la funció pública i el règim local- passen a ser d'escala i no de cos, i es manté un nucli de reserva per a les funcions públiques necessàries a tots els ens locals; funcions que la Llei mateixa defineix per a cada sotsescala i que, en el cas dels secretaris, són les de fe pública i assessorament legal preceptiu.

La LBRL del 1985 -obligada pel TC- manté la professió, però l'empeteix, i, a més, inicia una interactuació o cogovernança dels tres nivells territorials -estatal, autonòmic i local-, necessària per la prioritat

constitucional i política de construcció de l'Estat autonòmic que també ha condicionat l'actual *statu quo* dels FALHN.

A partir de finals dels anys vuitanta s'obre un període en el qual les ofertes d'ocupació pública no mantenen un recomanable ritme sostingut que atengui la demanda de vacants, el que provoca un augment significatiu de la provisionalitat i dels interinatges a un nombre rellevant de municipis, sobretot petits, però també a molts municipis mitjans i grans. Més endavant en referirem a aquest dèficit del sistema de l'habilitació nacional.

L'any 2003, amb l'entrada en vigor de la Llei de modernització del govern local (LMGL), s'altera la posició del secretari municipal a les ciutats de gran població, passant a anomenar-se secretari general del ple. La seva figura es devalua, en situar part de les seves funcions públiques obligatòries només referides al ple de la corporació i assignar l'assessoria jurídica de l'ajuntament a un altre òrgan directiu, no depenent de la secretaria general del ple.

Més tard l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP, 2007), en un procés de debat i d'aprovació que comença l'any 2004 amb la constitució del grup d'experts encarregat d'elaborar les propostes inicials, atrau els FALHN al marc regulador de la funció pública, relegant els llavors anomenats FALHE a una disposició addicional, l'extens text de la qual surt aprovat del Congrés i arriba al Senat amb la pretensió de generalitzar la lliure designació a tots els SITAL i no solament als llocs de les ciutats de gran població, tal com anteriorment havia introduït la LMGL. Un altre intent de desregulació.

El *Diari de Sessions del Senat*, en el dia de l'aprovació del text definitiu de l'EBEP del 2007, és un testimoni de lectura recomanable per veure què va passar en els moments finals dels debats quan la proposta inicial del ministre d'Administracions Públiques, Jordi Sevilla, va canviar, limitant-se la lliure designació només als municipis de més de 100.000 habitants. Aquest canvi va ser el resultat d'una negociació parlamentària molt apressada al Senat. El text finalment aprovat fins i tot limitava el sostre poblacional que establia la LMGL per a la lliure designació, amb la consegüent satisfacció de l'organització col·legial dels SITAL, que havia fet un seguiment acurat i molt a prop amb els diferents grups parlamentaris, per tal d'evitar la lliure designació generalitzada. Finalment el Senat va impedir, com hem dit, que aquesta iniciativa per generalitzar la lliure designació –que és un sistema excepcional de nomenament, recordem-ho– prosperés tal com es pretenia.

Val a dir que, posteriorment, la reforma de la LBRL va tornar a ampliar la lliure designació a les ciutats de gran població -tal com establia el text de la LMGL-, tot i que, per virtut de la mateixa LRSAL, i només per al cas dels interventors, aquesta va introduir un seguit de mesures preventives per au-

toritzar a l'ens local l'exercici de l'opció pel sistema de lliure designació, i, tanmateix, es va limitar la possibilitat del lliure cessament.

Tornant uns anys enrere, coincidint amb el període immediatament posterior a l'elaboració, debat i aprovació de l'EBEP (2007) –abans van ser els moments del Llibre blanc sobre la funció pública–, i amb una certa emergència reivindicativa d'una nova funció directiva per part de les associacions de gestors públics, l'any 2006 el Parlament de Catalunya debat i vota l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC). El projecte d'Estatut va estar a punt d'incorporar una esmena promoguda i signada pels grups parlamentaris de PSC-ICV-ERC –la majoria que sustentava el Govern– en virtut de la qual –dient-ho de manera senzilla– es passava els secretaris, interventors i tesorers d'Administració local als respectius ajuntaments. Afortunadament, aquesta esmena no va obtenir els vots suficients per ser aprovada i va ser rebutjada a última hora després d'una jornada maratoniana de votacions al Parlament.

Des de l'aprovació de l'Estatut de Catalunya (2006) fins la LRSAL del 2013, les ofertes d'ocupació pública a les mans de les comunitats autònomes redueixen el nombre de places en més del 45 per cent de mitja a tot l'Estat. Només a Catalunya, i només en el període coincident amb el Joan Carretero com a conseller de Governació, aquesta reducció no va presentar xifres tan eloqüents, i va acompanyar-se alhora amb un acord de les universitats catalanes, l'EAPC i el Consell de Col·legis de SITAL de Catalunya, per assegurar una formació adreçada a promoure l'accés a la professió i a garantir que els interinatges comptessin amb una borsa de professionals amb una formació especialitzada suficient, ajustada als temaris d'oposicions per a l'accés regular a la professió. Més endavant tornarem sobre això.

La LRSAL del 2013 marca un canvi de direcció i permet recuperar en part l'espai professional dels FALHN. Però queden encara alguns anys per concretar aspectes fonamentals d'aquest canvi en la regulació professional dels SITAL.

Així, un cop fet aquest excurs ràpid sobre el que considerem ha estat fins ara rellevant per entendre l'espai professional d'aquests funcionaris, convé ara analitzar l'abast del Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, que desenvolupa el nous articles 92 i 92 bis) de la LBRL, en la redacció donada per la LRSAL, i substitueix el vell Reial decret 1174/1978, de 18 de setembre, 40 anys després.

Abans, però, no podem deixar passar el fet que aquest Estatut reforça amb més intensitat les funcions de control corresponents als interventors de fons, tant quan es refereix al contingut de les seves funcions reservades com quan es refereix a la limitació de la lliure designació i del lliure cessament, que no han tingut un tractament similar en el cas de les secretaries municipals.

Dit això, el contingut de les funcions públiques necessàries dels FALHN es detallen a l'article 2 del text reglamentari. A saber:

1. Són funcions públiques necessàries a totes les corporacions locals, la responsabilitat administrativa de les quals està reservada a funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, les següents: a) **Secretaria**, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu. b) **Intervenció tresoreria**, comprensiva del control i de la fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació. c) **Secretaria intervenció**, a la qual corresponen les funcions de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu i les funcions de control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació. El precepte reproduïx el text de l'article 92 LBRL amb la redacció donada pel Decret llei 10/2015, d'11 de setembre.

A continuació el precepte en el seu apartat segon estableix:

“Qui tingui la responsabilitat administrativa de cadascuna de les funcions que consten a l'apartat 1 té atribuïda la direcció dels serveis encarregats de la seva realització, sense perjudici de les atribucions dels òrgans de govern de la corporació local en matèria d'organització dels serveis administratius”.

El text compatibilitza de manera innovadora les funcions reservades al principi de transparència i als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat economicofinancera. En efecte: “Corresponen als funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional les funcions necessàries, dins del seu àmbit d'actuació, per garantir el principi de transparència i els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat economicofinancera”. Una altra cosa és que això sigui suficientment articulat i ben protegit per les pròpies lleis sectorials o en la mateixa norma reglamentària per abastar matèries que ara per ara no estan incorporades a l'elenc de funcions públiques necessàries. En aquest sentit, és rellevant l'apartat 4t del precepte, que incorpora una clàusula oberta d'atribució legal d'altres funcions, com és el cas, per exemple, de les que el nou reglament silencia, però que la normativa electoral assigna als secretaris municipals en matèria d'organització i administració electoral.

El nou Estatut professional detalla les funcions que donen cos a la funció pública de secretaria, integrada vertebralment per la fe pública i l'assessorament legal preceptiu. Així, la **funció de fe pública** comprèn:

a) Preparar els assumptes que s'hagin d'incloure a l'ordre del dia de les sessions que celebrin el ple, la junta de govern i qualsevol altre òrgan col·legiat de la corporació en què s'adoptin acords que la vinculin, de conformitat amb el que estableixi el seu alcalde o president, i l'assistència a aquest en la realització de la convocatòria corresponent.

- b) Notificar les convocatòries de les sessions que celebrin el ple, la junta de govern i qualsevol altre òrgan col·legiat de la corporació en què s'adoptin acords que la vinculin a tots els components de l'òrgan col·legiat, en el termini establert legalment o reglamentàriament.
- c) Custodiar, des del moment de la convocatòria, la documentació íntegra dels expedients inclosos en l'ordre del dia i tenir-la a disposició dels membres del respectiu òrgan col·legiat que la vulguin examinar, i facilitar l'obtenció de còpies de la documentació indicada quan li sigui sol·licitada pels membres esmentats.
- d) Assistir i estendre acta de les sessions dels òrgans col·legiats que esmenta la lletra a) i publicar-la a la seu electrònica de la corporació d'acord amb la normativa sobre protecció de dades. L'acta, l'ha de transcriure el secretari en el llibre d'actes, sigui quin sigui el seu suport o format, en paper o electrònic, autoritzada amb la signatura del secretari i el vistiplau de l'alcalde o president de la corporació. No obstant això, en el cas que el suport sigui electrònic, cal que el secretari de la corporació redacti, en tot cas, un extracte en paper comprensiu de les dades següents: lloc, data i hora de la celebració de la sessió; la indicació del caràcter ordinari o extraordinari; els assistents i els membres que s'hagin excusat; així com el contingut dels acords assolits, si s'escau, i les opinions sintetitzades dels membres de la corporació que hagin intervingut en les deliberacions i incidències d'aquestes, amb expressió del sentit del vot dels membres presents.
- e) Transcriure en el llibre de resolucions, sigui quin sigui el seu suport, les dictades per la presidència, pels membres de la corporació que resolguin per delegació d'aquesta, així com les de qualsevol altre òrgan amb competències resolutives. La transcripció esmentada constitueix exclusivament garantia de l'autenticitat i la integritat d'aquestes resolucions.
- f) Certificar tots els actes o resolucions de la presidència i els acords dels òrgans col·legiats decisoris, així com els antecedents, llibres i documents de l'entitat local.
- g) Remetre a l'Administració general de l'Estat i a la de la comunitat autònoma, en els terminis i les formes que determini la normativa aplicable, una còpia o, si s'escau, un extracte dels actes i acords dels òrgans decisoris de la corporació, tant col·legiats com unipersonals, sense perjudici de l'obligació que en aquest sentit incumbeix a l'alcalde o president de l'entitat local.
- h) Anotar en els expedients, sota signatura, les resolucions i els acords que recaiguin, així com notificar aquestes resolucions i acords en la forma que estableixi la normativa aplicable.

- i) Actuar com a fedatari en la formalització de tots els contractes, convenis i documents anàlegs en què intervingui l'entitat local.
- j) Disposar que es publiquin, quan sigui preceptiu, els actes i acords de l'entitat local en els mitjans oficials de publicitat, en el seu tauler d'anuncis i a la seu electrònica, i certificar o emetre una diligència acreditativa del seu resultat si cal.
- k) Portar i custodiar el registre d'interessos dels membres de la corporació, l'inventari de béns de l'entitat local i, si s'escau, el registre de convenis.
- l) La direcció superior dels arxius i registres de l'entitat local.

Del seu conjunt destaquem com a novetats, entre d'altres, les tasques relatives a l'administració electrònica –entre d'altres, la consideració d'òrgan a la secretaria, per exigències de la configuració legal de la signatura electrònica-, la responsabilitat sobre la publicitat dels actes i acords i la direcció superior dels arxius i registres, en un marc del que serà la innovació tecnològica de tot sector públic europeu.

La **funció d'assessorament legal preceptiu** comprèn:

a) L'emissió d'informes previs en els supòsits en què així ho ordeni el president de la corporació o quan ho sol·liciti un terç dels seus membres, amb antelació suficient a la celebració de la sessió en què s'hagi de tractar l'assumpte corresponent. Aquests informes han d'assenyalar la legislació aplicable en cada cas i l'adequació a aquesta dels acords en projecte.

b) L'emissió d'informes previs sempre que un precepte legal o reglamentari així ho estableixi.

c) L'emissió d'un informe previ sempre que es tracti d'assumptes per a l'aprovació dels quals s'exigeixi la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació o qualsevol altra majoria qualificada.

d) En tot cas s'ha d'emetre un informe previ en els supòsits següents:

1r. Aprovació o modificació d'ordenances, reglaments i estatuts rectors d'organismes autònoms, societats mercantils, fundacions, mancomunitats, consorcis o altres organismes públics adscrits a l'entitat local.

2n. Adopció d'acords per a l'exercici d'accions necessàries per a la defensa dels béns i drets de les entitats locals, així com la resolució de l'expedient d'investigació de la situació dels béns i drets que es presumeixin de la seva propietat, sempre que aquesta no consti, a fi de determinar-ne la titularitat.

3r. Procediments de revisió d'ofici d'actes de l'entitat local, a excepció dels actes de naturalesa tributària.

4t. Resolució de recursos administratius quan per la naturalesa dels assumptes així es requereixi, excepte quan s'interposin en el si

d'expedients instruïts per infracció d'ordenances locals o de la normativa reguladora de trànsit i seguretat viària, o es tracti de recursos contra actes de naturalesa tributària.

5è. Quan es formuli contra actes de l'entitat local algun dels requeriments o les impugnacions que preveuen els articles 65 a 67 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

6è. Aprovació i modificació de relacions de llocs de treball i catàlegs de personal.

7è. Aprovació, modificació o derogació de convenis i instruments de planejament i gestió urbanística.

e) Informar en les sessions dels òrgans col·legiats a les quals assisteixi, i quan hi hagi un requeriment exprés de qui presideixi, sobre els aspectes legals de l'assumpte que es discuteixi, per tal de col·laborar en la correcció jurídica de la decisió que s'hagi d'adoptar. Si en el debat s'ha plantejat alguna qüestió nova sobre la legalitat de la qual es pugui dubtar, pot sol·licitar al president l'ús de la paraula per assessorar la corporació.

f) Acompanyar el president o membres de la corporació en els actes de signatura d'escriptures i, si així ho demanen, en les seves visites a autoritats o assistència a reunions, als efectes d'assessorament legal.

g) Assistir el president de la corporació, juntament amb l'interventor, per a la formació del pressupost, a efectes procedimentals i formals, no materials.

h) Emetre informes quan així ho estableixi la legislació sectorial.

L'emissió de l'informe del secretari pot consistir en una nota de conformitat en relació amb els informes que hagin emès els serveis del mateix ajuntament i que figurin com a informes jurídics a l'expedient.

És en aquest apartat on s'ha reforçat la funció d'assessorament legal preceptiu. L'ampliació de supòsits i matèries subjectes a informe del secretari municipal revela el canvi més important des del 1978 perquè afecta a un pilar estructural de la professió des de l'article 215 de la Llei Municipal de Catalunya de 16 de juliol de 1934, que deia que "el secretari tindrà l'obligació d'assabentar per escrit l'alcalde de la il·legalitat o l'extralimitació que observi en els acords municipals i haurà de fer-ho abans que els acords siguin fermes".

Abans del nou Estatut professional, l'article 3 del Reial decret 1174/1987, de 18 de setembre, no preveia amb aquesta extensió la funció d'informe, la qual considerem nuclear en la funció genèrica d'assessorament legal preceptiu. El mateix ROF, la legislació sectorial de contractació pública i fins i tot la legislació urbanística -llevat de les llicències urbanístiques del vell article 4t de l'RDU- han minvat aquesta funció informant dels secretaris municipals.

D'altra banda, la limitació dels acords plenaris subjectes al quòrum de majoria especial en el ple de la corporació que hem vist reforma rere refor-

ma, buidava aquesta funció d'assessorament legal preceptiu de contingut, en limitar-ne els procediments com a garantia subjecta a reserva.

Destaquem ara, com a novetats, l'ampliació de l'àmbit de la funció d'assessorament legal preceptiu a les matèries subjectes a acords sobre instruments de gestió urbanística i sobre els convenis urbanístics, sobre les quals abans no es requeria cap informe preceptiu del secretari municipal.

Recordem que la funció d'informe es configura com a un deure subjecte a responsabilitat, que cal emetre quan així ho determina una disposició legal o quan es sol·licita pel president de l'entitat o per un terç dels regidors o diputats, la qual cosa reforça el caràcter neutral de l'assessorament legal preceptiu. L'exercici d'aquesta funció reservada no comporta que prevalgui com a mitjà de prova en el procés, per exemple, i aquests informes s'han de valorar conjuntament amb d'altres mitjans probatoris.

És clar que no solament els secretaris municipals emeten informes, doncs també ho fan els interventors-tresorers i els caps de les dependències, als quals correspon la tramitació dels expedients, i que també estan obligats a emetre'n en determinats casos. Sobre això l'article 174 del ROF ens parla d'altres informes que el president pot encarregar a d'altres funcionaris o persones no vinculades a la corporació per cap relació d'ocupació. Aquesta possibilitat s'ha d'entendre sense interferir ni limitar la funció informant del secretari de la corporació, però també degudament conjuminada amb aquesta. Sens dubte la gènesi de l'òrgan d'assessoria jurídica de la Llei de modernització té a veure amb una visió singularment reforçada d'aquest precepte del ROF.

Tornant al Reial decret 128/2018, de 16 de març, en ampliar-se els supòsits d'informe preceptiu del secretari municipal es realça la funció d'assessorament legal preceptiu, en abastar aspectes i procediments sobre els quals abans no hi havia intervenció obligatòria. És una modificació en positiu del nou Estatut professional, que confereix a la secretaria municipal una millor posició en l'organització, pel seu nou paper en més procediments, proporcional, és clar, a la seva responsabilitat, tot i que aquesta ampliació podria haver abastat amb més intensitat matèries emergents, com la transparència, la protecció de dades o la millora en la qualitat reguladora, gairebé absents a la reforma.

Val a dir també que, en el cas dels interventors de fons, les normes sobre control financer i els procediments de reparament integrats a la vigent normativa local, amb l'orientació oberta tant per normes de règim local com per les disposicions legals sobre estabilitat pressupostaria i sostenibilitat financera, i fins i tot en matèria de contractació, després de la darrera reforma de la legislació de contractes de l'any 2018, han fet que la seva funció d'informe pre-

ceptiu hagi adquirit una dimensió molt rellevant. És clar que aquestes modificacions i el nou marc del control financer de les entitats locals es tradueixen i concreten en una millora de les eines de control intern als nostres municipis.

Dit això, veiem en què ha consistit l'ampliació:

a) Aprovació o modificació d'ordenances, de reglaments i d'estatuts rectors d'organismes autònoms, de societats mercantils, de fundacions, de mancomunitats, de consorcis i d'altres organismes públics adscrits a l'entitat local.

b) Adopció d'acords per a l'exercici d'accions necessàries per a la defensa dels béns i drets de les entitats locals, així com la resolució de l'expedient d'investigació de la situació dels béns i drets que es presumeixin de la seva propietat, sempre que aquesta no consti, a fi de determinar-ne la titularitat.

c) Procediments de revisió d'ofici d'actes de l'entitat local, a excepció de la naturalesa tributària.

d) Resolució de recursos quan per la naturalesa dels assumptes així es requereixi, llevat que s'interposin en el si d'expedients instruïts per infracció d'ordenances locals o de la normativa reguladora de trànsit i de seguretat vial, o es tracti de recursos contra actes de naturalesa tributària.

e) Quan es formuli contra actes de l'entitat local algun dels requeriments o les impugnacions que preveuen els articles 65 a 67 de la LRBRL.

f) Aprovació i modificació de relacions de llocs de treball i catàlegs de personal.

g) Aprovació, modificació o derogació de convenis i instruments de planejament i gestió urbanística –ja hem dit que s'hi inclouen les matèries de gestió urbanística i els convenis; en el cas del planejament urbanístic, l'informe era preceptiu si es requeria per a la seva aprovació d'un quòrum de majoria especial-.

Finalment, el nou reglament afegeix una *clàusula de reserva* molt important –inexistent en la regulació anterior– que consisteix en la necessitat d'informe de la secretaria municipal quan un precepte reglamentari ho determini i no solament quan ho exigeixi una norma amb rang de llei. Aquesta via obre un munt de possibilitats per omplir més encara el contingut d'aquesta funció d'informe que atorga a la professió valor afegit en el funcionament de les administracions locals.

Aquesta clàusula de reserva oberta permetria, per exemple, incloure matèries com la millora de la qualitat reguladora local, un aspecte sobre el qual l'Administració local ha d'actuar seguint les directrius del dret comunitari. Tot i la dificultat de disposar d'instruments d'avaluació que requereixen d'alt nivell tècnic, el sector local no pot defugir els objectius marcats per la UE en

matèria de millora reguladora i dret a una bona administració. En el cas dels municipis petits, amb les mesures adients de cooperació tècnica, jurídica i econòmica de les administracions provincials, i a les ciutats de gran població, per mitjà de les unitats organitzatives corresponents i dels mitjans de dotació pròpia. És aquí on la figura del secretari municipal hauria de jugar un paper rellevant.

També sobre aspectes més rellevants de la transparència dels que tímidament es preveuen ara en el nou reglament, o dels que tracta la *Directiva Whistleblower* sobre els canals de denúncia oberts, que serà obligatòria almenys a municipis de més de 10.000 habitants. En fi, també en matèria de *Public Compliance* si s'introdueix a una part del nostre sector públic, com les societats públiques, i, és clar, en tot allò que té a veure amb l'*e-administració* i els processos d'innovació tecnològica, que està en posició prioritària a l'agenda de la UE per a tot el sector públic.

Més enllà d'aquests nous camps que acabem de citar, resulta evident la millora reguladora que s'ha produït amb l'entrada en vigor del Reial decret 128/2018, de 16 de març. Una simple lectura comparativa entre el Reial decret 1174/1987 i el Reial decret 128/2018, ens permet observar una important ampliació de les funcions ara compreses en les nuclears de fe pública i assessorament legal preceptiu, com hem tingut ocasió de veure amb detall. És un avenç després de quatre dècades en les quals els passos enrere i endavant han estat nombrosos per part del legislador en relació amb la figura de la qual tractem. Aquest avenç del nou estatut professional s'ha de valorar en els seus justos termes tot i tractar-se d'una ampliació de funcions per via reglamentària que probablement necessitaria per consolidar-se d'una reformulació dels articles 92 i 92 bis) de la LBRL.

La veritat és que no hem estat sols dins la UE en aquest canviant recorregut regulador -que molt probablement continuarà en el futur- en el qual les incerteses formen part de l'escenari global per a tothom, però encara hi ha aspectes que ens resulten difícils de comprendre sobre tot si el nou Estatut -com diu el preàmbul- "s'adequa als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència"; i és que, al nostre parer, la funció dels secretaris i les secretàries municipals en el nou marc regulador de la transparència i també de la protecció de dades, per exemple, hauria permès conferir més responsabilitats als FALHN. No ha estat així, precisament, en aquestes matèries singularment rellevants per al bon govern i la bona administració. Certament, hem d'afirmar que tampoc les lleis de transparència -estatal i catalana; si que ho ha fet, per exemple, la legislació canària- han conferit als secretaris i interventors locals un paper equivalent als principis que el preàmbul del Reial decret 128/2018 diu seguir. Hi ha una

mena de *vol i dol* que acompanya aquesta professió i que també forma part del seu ADN i del seu -diguem-ne- sistema immunitari.

En tot cas hem de concloure en l'avenç que el nou règim jurídic dels SITAL comporta i en el benefici que aquest text reglamentari hauria de tenir en el bon funcionament del serveis públics i en la seva contribució al bon govern, a una administració de qualitat i, en general, a la democràcia local.

No ens oblidem aquí que en aquest vaivé que ha estat una constant en la definició i l'encaix de l'espai professional dels FALHN cal reconèixer la tasca duta a terme per l'organització col·legial en els moments més difícils; des de la tramitació de la LBRL del 1985, passant per la LMGL del 2003, l'Estatut bàsic de l'empleat públic del 2007, la Llei de contractes del sector públic del 2007, l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, i, encara que en menor mesura, la LRSAL del 2013 i d'altres. També en els aspectes que afectaven la vitalitat i preparació del cos professional, com la reivindicació permanent i continuada d'unes ofertes d'ocupació pública adequades a les necessitats dels municipis, o els programes de formació renovats per adaptar-se als requeriments d'innovació permanent o als mecanismes de carrera professional que minvessin uns nivells d'intrusisme inacceptable a causa de l'alt percentatge d'interins no pertanyents a la professió.

Quan el marc jurídic ha estat feble per desconfiança i –hem d'insistir- les eines eren molt limitades per exercir les funcions públiques necessàries, la fortalesa de la base associativa de la nostra professió –i de l'existent a molts altres països de la UE– ens ha permès continuar endavant i seguir el testimoni d'aquell secretari municipal concebut, segons els nostres constituents liberals, per superar el caciquisme local en la vella -i ahora actual en molts aspectes- Constitució de Cadis del 1812.

3

Els secretaris d'Administració local en un sistema d'integritat institucional. Un compromís professional en defensa dels valors democràtics, del compliment de la legalitat i del servei a l'interès públic

Se'ns demana opinió sobre el paper dels secretaris d'Administració local davant el fenomen de la corrupció. Em penso que tindrem temps al final per respondre. Abans, però, algunes qüestions que ens interessa tractar per donar sentit a la pregunta i a la resposta.

Voldria, així, posar l'accent ara en una de les peces fonamentals de la professió secretarial: el control de legalitat. Vet aquí el pes més important del

que ha estat i és la nostra professió i sobre el qual bascula la resta de peces que l'han de presentar com a un tot útil al Govern local i als ciutadans; peces que reforcen i projecten de cara al futur aquesta funció vertebral de control i que tenen a veure amb les habilitats de conducció estratègica, la innovació, la negociació i la gestió.

El 23 de juliol de 2018, el catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona (UB) i antic director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, Dr. Juli Ponce, escrivia un interessant article sobre el paper de l'ètica en els mestratges i postgraus, de plena actualitat periodística aquells dies com la *Gurtel* o el cas *Palau*. D'ell se'm va quedar gravada una cita de Karl Llewellyn: “la compassió sense tècnica és un caos; i la tècnica sense compassió és una amenaça”. Amb aquesta cita espero que comprendreu la visió que tenim sobre el perfil de la professió que ens ocupa. Un perfil que l'escriptor Andrea Camilleri ens descrivia a la *Sala del Consiglio* de l'Ajuntament de Roma en un dels Congressos de la UNSCP italiana i que conclouïa amb una recomanació a seguir: “el secretari comunal ha d'esser, sobre tot, una persona culta, que temperi els conflictes”.

Be, doncs tornant al control de legalitat, ja hem dit que el nostre Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se en diverses ocasions i per diferents motius sobre la importància de les funcions reservades als SITAL des de l'anteriorment citada STC núm. 25/1983, de 7 d'abril, fins ara. La posició que el Tribunal Constitucional ha mantingut en totes elles ha estat fermament defensora de les funcions públiques necessàries i de la seva reserva als FALHN. Entre d'altres, la STC núm. 76/2003, de 23 d'abril, afirma que la reserva de funcions es justifica per la seva “(...) clara relevància 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”.

També el nostre Tribunal Suprem s'ha pronunciat sobre aquestes funcions en la Sentència núm. 780/2020, Sala Contenciosa, Secció 4a, de 17 de juny de 2020:

“No cabe olvidar que con la reforma introducida en la Ley 27/2013, el legislador estatal ha diseñado un sistema de controles internos destinado a asegurar la independencia y profesionalidad de los secretarios e interventores -los órganos de control- respecto de las corporaciones locales -las entidades controladas- que se vería postergado sine die en la tesis de la sentencia recurrida, ya que el Estado no podría implementar la aplicación efectiva del sistema por la pervivencia de unas situaciones excepcionales al amparo de una normativa reglamentaria derogada (...) En efecto, las líneas maestras que inspiran la nueva legislación son incompatibles con

aquellas situaciones puesto que nuestro ordenamiento jurídico configura un modelo en el que exige que el 'personal controlador' de las corporaciones locales actúe 'con plena independencia' (arts. 222 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y 92.3 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.24 de la Ley 27/2013) y mediante una serie de normas que tratan de instrumentar este objetivo. Entre otras, la reserva a 'funcionarios de carrera' de ese tipo de funciones 'para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia' en su ejercicio (art. 92.3 LBRL) y, en particular, la reserva a funcionarios 'con habilitación de carácter nacional' de las tareas de secretaría e intervención, 'necesarias en todas las corporaciones locales' (art. 92 bis, apartado primero, LBRL, añadido por el art. 1.25 de la Ley 27/2013)''.

En una altra sentència, de 24 de juny, el Tribunal Suprem resol el recurs de cassació interposat per l'Ajuntament de Madrid contra la Sentència de 31 d'octubre de 2017 estimatòria dictada pel TSJ Madrid, en el recurs contenciós administratiu deduït pel Col·legi Oficial de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de la Comunitat de Madrid (COSITAL) contra l'acord plenari de l'Ajuntament de Madrid de 24 de febrer de 2016 pel qual s'aprova el Reglament orgànic de modificació de diferents reglaments municipals sobre la funció directiva dels districtes, i que va donar nova redacció a l'article 13 del Reglament pel qual es regulen les funcions de fe pública a l'Ajuntament de Madrid i els seus organismes autònoms de 29 de setembre de 2008, establint el següent: "Corresponen al secretari de districte les funcions de fe pública respecte dels òrgans col·legiats i unipersonals del districte. Això no obstant, per la Junta de Govern es podran atribuir aquestes funcions a coordinador de districte o a funcionaris a el servei de districte respectiu".

El recurs contenciós administratiu es referia a la reserva de les funcions de fe pública a l'Ajuntament de Madrid als funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, i més en concret, si l'article 55 de la Llei 22/2006, de 4 de juliol, de capitalitat i de règim especial de Madrid -LCREM- es va haver d'entendre derogat tàcitament per la disposició addicional 2a de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic -EBEP-, o si, per contra, aquell article mantindria a la data la seva vigència i seria d'aplicació preferent a l'Ajuntament de Madrid, a què es remet l'article 92.bis de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local -LRBRL-, introduït per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local -LRSAL-, que va derogar l'esmentada disposició addicional 2a EBEP.

El Tribunal Suprem afirma en aquesta sentència que l'article 55 LCREM, que no requeria cap altra condició per exercir les funcions de fe pública res-

pecte dels òrgans col·legiats i unipersonals del districte que ostentar el càrrec de secretari de districte, o bé per acord de la junta de govern (a coordinador de districte o funcionaris al servei de districte respectiu), s'entén derogat per la disposició addicional 2a EBEP, que va reservar l'exercici d'aquestes funcions només als funcionaris amb habilitació de caràcter estatal, de manera que qui no és funcionari habilitat no podria exercir les mateixes; i que la singularitat del règim de la Vila de Madrid no comporta, en definitiva, un règim de la funció de fe pública diferent del previst a la LRBRL.

El Tribunal Suprem reacciona així amb una protecció de l'àmbit subjectiu que afecta a la reserva de funcions, i ho fa enfront del que ha estat un pràctica habitual d'atribució de funcions pròpies de l'habilitació a personal no pertanyent als FALHN.

Som conscients que el tenor de la Sentència pot agreujar els problemes derivats d'un dèficit ja preocupant de places cobertes, i que el pronunciament comporta la creació de centenars de places més, amb els obstacles i les resistències que aquest pronunciament tindrà, però que ciutats com Madrid o Barcelona comptin només amb un secretari titular FALHN resulta prou revelador respecte de la importància efectiva que l'organització dóna a la funció, i més encara si no permet en la seva norma d'autoorganització que sigui el titular delegant qui proposi el delegat.

Vagi tot això per endavant, si del que es tracta veritablement és de la utilitat de les funcions públiques necessàries i de la seva contribució efectiva en un sistema d'integritat institucional “en construcció”.

Això no vol dir, ni molt menys, que -com qualifiquen els defensors del *management* alternatiu de la Nova Gestió Pública (NGP)- la resta de “professions” no tinguin un paper igual de rellevant en aquesta tasca que tenim per davant per preservar la integritat institucional i minimitzar els riscos de la corrupció.

És evident que aquest sistema d'integritat que volem no es podrà construir de manera fiable si no és sobre la base del conjunt dels treballadors públics, de tot el personal que contribueix a la prestació dels serveis públics, dels responsables polítics i dels ciutadans que escrutin l'acció del Govern. I això és molt més complex que analitzar el paper d'un grup professional per rellevant que sigui en atenció a les seves funcions, o la creació de segons quines institucions i òrgans encarregats de vigilar o controlar l'activitat de l'Administració municipal i que no es situen sota la dependència dels òrgans judicials.

Per tant, el que a continuació expressarem té la dimensió concreta del que és una valoració de l'anàlisi de les funcions de control de legalitat dels FALHN; una part, solament una part, per rellevant que sigui, del que pertoca també a tots els treballadors públics i, sobre tot, als responsables polítics, per assegurar aquest sistema d'integritat que tots voldríem.

Vagi per endavant que no podem estar més d'acord amb aquesta afirmació: “un sistema de personal basat en el clientelisme i la lleialtat política soscava la prestació eficient dels serveis i condueix a una aplicació injusta de la normativa administrativa i impositiva” (ROSE-ACKERMAN, S. i PALIFKA, B. J., *Corrupció i govern. Causes, conseqüències i reformes*, Marcial Pons, 2019).

En el nostre àmbit local sabem que d'això hem tingut mostres sovint, i una més que deficient política de selecció, reclutament i provisió dels SITAL ha provocat vacants arreu -quan ha estat a les mans de l'Administració central de l'Estat, i encara més quan ha estat a les mans de les comunitats autònomes; ara hi veurem les xifres-; ha estat una característica del nostre règim local al llarg d'aquests anys. Pensem que això no ha estat fruit de la casualitat. Massa intents de desregulació de les funcions de control com per no veure una intencionalitat certa per tal que així fos. Las coses com han estat i com són.

Hem de donar algunes dades per destarotar un argument que ha quedat nu després dels anys: que la descentralització executiva de la professió milloraria el seu *statu quo* i el seu futur. Malauradament no ha estat així. Les possibilitats de cogovernança –paraula ara de moda- de la professió, obertes pel Tribunal Constitucional fa més de trenta anys, no han permès resoldre moltes de les mancances atribuïdes a la centralitat en la regulació professional. Veiem-ho:

Segons les dades de l'MPTFP corresponents a l'any d'entrada en vigor del nou estatut professional (2018) i referit a tot l'Estat (llevat de la Comunitat Foral de Navarra, que compta amb cos secretarial propi des de l'any 1841), el nombre de vacants per sotsescales i categories és el següent:

- 1) SOTSESCALA D'INTERVENCIÓ-TRESORERIA, CATEGORIA SUPERIOR: total llocs, 714; total llocs FALHN amb nomenament definitiu, 400; llocs vacants, 314.
- 2) SOTSESCALA DE SECRETARIA, CATEGORIA SUPERIOR: total llocs, 705; total llocs FALHN amb nomenament definitiu, 423; total vacants, 282.
- 3) SOTSESCALA DE SECRETARIA, CATEGORIA D'ENTRADA: total llocs, 888; total llocs ocupats per FALHN amb nomenament definitiu, 549; total vacants, 339.
- 4) SOTSESCALA D'INTERVENCIÓ-TRESORERIA, CATEGORIA D'ENTRADA: total llocs incloent-hi tresorereries, 1821; total llocs FALHN amb nomenament definitiu, 750; total vacants, 1.071.
- 5) SOTSESCALA DE SECRETARIA-INTERVENCIÓ: total llocs, 4.763; total llocs FALHN amb nomenament definitiu, 2.988; total vacants, 1.775.

Crida l'atenció que la sotsescala que més rellevància té quant al control economicofinancer, que és la d'Intervenció-Tresoreria, tingui en la seva categoria d'entrada –municipis de 5.000 a 20.000 habitants- quasi el 59 per cent de vacants, i que en la sotsescala de Secretaria de categoria superior -municipis de més de 20.000 habitants i ciutats amb gran població- passi del 40 per cent de vacants.

Es poden garantir així les finalitats que, almenys formalment, vol el legislador i s'afirmen com a garants d'una administració local eficaç i transparent? Resulta molt complicat respondre afirmativament a aquesta pregunta. És francament difícil garantir la funció, quan aquesta està reservada, si no hi ha funcionaris responsables de la mateixa. I sense funció no hi ha responsabilitat; una premissa bàsica, elemental, en un sistema d'integritat institucional.

L'efecte de l'EBEP del 2007 descentralitzant la responsabilitat de les ofertes d'ocupació dels SITAL a les comunitats autònomes va ser devastador. El conjunt de les ofertes públiques d'ocupació per a FALHN en el període que va des de l'entrada en vigor de l'EBEP (2007) fins a la LRSAL (2013) va ser de 977 places. Únicament es salva d'aquesta davallada l'oferta aprovada pel Govern de la Generalitat de Catalunya, després de mesos de negociacions amb l'organització col·legial catalana (CSITAL), per dotar amb 111 places les vacants, a municipis amb població inferior a 20.000 habitants (Acord del Consell Executiu de 10 de febrer de 2009).

Aquesta greu mancança ens col·loca ara en una situació que es mostra per si sola amb la cruesa de les dades. I ho lamentem, perquè l'oportunitat de descentralitzar el govern de la professió entre els tres nivells de govern –central, autonòmic i local- era un repte a assolir per assegurar la cogovernança que la LBRL permetia construir, i no el problema en el que s'ha convertit.

A causa d'això, l'argument de la LRSAL per girar cap a la recentralització ja estava servit. I haurem de veure si les coses milloren o no de manera significativa en un temps raonable, encara que és ja constatable una certa millora si ens atenem a les dades d'unes ofertes estables i sostingudes des de l'any 2014 a l'any 2019, segons les fonts del mateix MPTFP, les quals han totalitzat 2.469 places en aquest període de vigència de la LRSAL.

No ha estat aliè a aquesta situació el sistema de nomenament previst com a excepcional per a les grans ciutats, però que s'ha generalitzat –sense arribar, és clar, a allò que volia inicialment l'EBEP-: la lliure designació. El fet que aquests llocs no siguin objecte d'oferta pública pels ajuntaments respectius ha motivat que grans corporacions locals no hagin –diguem-ho així- cobert aquests llocs de treball. Això ha provocat -sense que ningú redrecés aquesta situació- que ciutats de més de 100.000 habitants hagin estat dècades sense proveir-se de l'exercici de funcions reservades per mitjà d'un professio-

nal pertanyent a l'habilitació. I això ha estat així en els últims 25 anys, fins l'aprovació del nou Reglament del 2018.

Amb aquest panorama ens resulta sorprenent que no sigui fins l'any 2014 –coincidint amb l'entrada en vigor de la LRSAL– que el Tribunal de Comptes no cridi l'atenció sobre la gravetat de la situació a la qual ens referim.

Deia el Tribunal de Comptes en l'informe núm. 1.032/2014: *“Deberían habilitarse por los órganos competentes del Estado y de las comunidades autónomas, en el marco de sus respectivas competencias, las medidas necesarias que garantizan la periódica convocatoria de la oferta pública de los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional a proveer por libre designación. Así, quedará asegurada la prevalencia de los principios de objetividad, mérito y capacidad, y concurrencia, con el adecuado respeto a la movilidad efectiva de los funcionarios que permite la ley, ofreciéndose las mejores condiciones que aseguren un ejercicio adecuado e independiente de la función de control interno de la gestión económica de las entidades locales por los funcionarios que la desempeñan”*.

Cal preguntar-se per què la Sindicatura de Comptes de Catalunya o el Síndic de Greuges no van reclamar del Govern de la Generalitat de Catalunya –amb la deguda fermesa i insistència– que aquesta greu situació es resolgués, i que ens locals com Santa Coloma de Gramenet, Sant Boi de Llobregat, Granollers, Terrassa o l'Àrea Metropolitana de Barcelona, entre d'altres, no cobrissin els seus llocs d'Intervenció de fons o de Secretaria general –o tots dos llocs en alguns casos– no durant anys, sinó durant dècades.

Ara, el nou Reglament del 2018 ha introduït una mesura que evitarà que això passi en el futur. L'article 46.2 diu: *“En el caso de que el presidente de la corporación no realice la convocatoria en el plazo máximo establecido, la comunidad autónoma le requerirá para que efectúe la misma, (...), advirtiéndole que de no hacerlo en el plazo indicado se iniciará un procedimiento de modificación de las características del puesto y su forma de provisión”*.

És ben evident que la deficiència greu que descrivim ha de canviar per bé de la construcció d'un sistema eficaç del control intern als municipis, sense el qual ens resulta difícil també no qüestionar la creació d'altres òrgans, que serveixen més a l'aparença més estètica de la transparència i el dret a la informació que a un veritable enfortiment del funcionament transparent i amb garanties de les organitzacions municipals.

En altres paraules, si volem que la intervenció de fons faci la funció que li assigna la llei en el retiment de comptes o en d'altra reservada, ha d'haver-hi un titular al seu lloc que ho exerceixi. Si la secretaria municipal ha d'informar preceptivament una proposta d'acord perquè la llei ho determina així, ha d'haver-hi un titular al seu lloc que ho exerceixi. És ben senzill:

es tracta en primer lloc de dotar-les; en segon lloc, de cobrir-les, i en tercer lloc, de capacitar-les, d'acord amb el que estableix la llei. Si falla alguna d'aquestes tres potes de manera significativa –com hem vist- difícilment podrem afirmar l'eficàcia d'aquest sistema d'habilitació i de reserva dels SITAL que ara el Reial decret 128/2018 pretén millorar.

Mentre es veuen els efectes de la reforma, hem de tenir en compte que el Tribunal Constitucional, en la Sentència núm. 45/2017, de 27 d'abril, ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre la recentralització a la qual al·ludíem abans, emparant a la LRSAL en el nou text de l'article 92 bis) de l'LBRL. El Tribunal Constitucional defensa el contingut d'aquest precepte, tot i reconèixer que la nova capacitat decisòria –sobre els FALHN- de les comunitats autònomes està ara molt limitada. El TC diu: *“Ciertamente, la capacidad decisoria efectivamente reconocida está muy limitada; el precepto controvertido eleva a los niveles autonómico y estatal la mayor parte de las decisiones administrativas relativas a estos funcionarios. No obstante, tales límites son tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses de alcance supralocal que el legislador básico trata de proteger”*.

Tornant a la voluntat de millora del nou Estatut professional dels SITAL, insistim en què en el nostre àmbit local hem de superar alguns obstacles que ajudin a garantir que els procediments de les administracions locals siguin fiables, més transparents, més segurs en termes de qualitat normativa, i que, a més a més, siguin més eficients per als nostres ciutadans.

És difícilment concebible de cap altra manera la construcció d'un sistema d'integritat institucional, sense enfortir i capacitar adequadament tots els agents que intervenen en el procés de presa de decisions, però sobretot aquells als quals la llei atribueix unes funcions i unes responsabilitats prou significatives sobre la correcció d'aquests procediments.

Dit tot això, i endinsant-nos en l'aspecte concret de la funció nuclear de control intern que ens identifica i de si aquesta funció és útil en la prevenció i en la desincentivació de la corrupció, hem de referir-nos abans al context en el qual es desenvolupen aquestes funcions. Alguns elements hem ofert d'aquest context. Però, amb més precisió, molts dels factors d'un context propici per a la corrupció al sector públic els dibuixa amb nitidesa el professor Oscar Capdeferro en el seu llibre: *El dret administratiu i la prevenció de la corrupció urbanística*, la lectura del qual els hi recomano.

Podem desgranar un a un aquests factors, però no podem amagar que aquest fenomen ha irromput amb l'impacte que hem sofert perquè hi ha hagut una legislació tolerant, oberta a l'arbitrarietat, amb una desregulació deliberada de la funció pública: ¿Per què tants interins i tant personal eventual o de confiança política? ¿Per què?

Durant el període de la bombolla immobiliària, el nostre sistema públic va permetre construir a tot arreu, fins totalitzar més metres quadrats d'habitatge residencial que Alemanya, França i el Regne Unit junts. El planejament urbanístic aprovat per municipis i comunitats autònomes –aquestes últimes competents en la matèria, cal recordar-ho– va permetre incrementar en un 28 per cent el sòl urbanitzable a tot el país, provocant un augment del preu de l'habitatge de més d'un 300 per cent; una xifra sense precedents. Encara es tenia el valor de mantenir el que deia el preàmbul de la Llei d'urbanisme del 1998, del Govern d'Aznar, que afirmava que l'increment del sòl urbanitzable abaixaria el preu de l'habitatge.

Pobres secretaris i secretàries d'Administració local, intentant aturar el vent amb una xarxa de pescar!

Fins fa ben poc una part important dels nostres municipis no feien el retiment de comptes a la Sindicatura de Comptes de Catalunya amb la regularitat prevista a la llei, i moltes empreses públiques, consorcis i fundacions no tenien un control regular d'aquest òrgan, fins al cop d'ordre que va comportar en aquest aspecte la LRSAL. Estàvem ja a l'any 2014. No és casualitat que el nostre país hagi trigat tant de temps a legislar sobre transparència. Hem estat dels últims a tota l'OCDE.

Com tampoc no és casualitat que una regulació complerta de la moció de censura en el govern local hagi trigat més de 20 anys a consolidar-se des de les primeres eleccions municipals democràtiques en la present etapa constitucional (1979-1999). Abans, una disposició electoral feta a mida l'any 1978 per a les eleccions municipals del 1979 deia que el regidor era del partit i no de l'ajuntament, i que si se n'anava del grup havia d'abandonar l'ajuntament. Naturalment, el Tribunal Constitucional es va encarregar de modificar-la en termes, diguem-ne, constitucionals; però detalls com aquest ens ajuden a comprendre segons quines coses.

Parlem de context: la concentració del poder sense mecanismes de control en el procés de presa de decisions, amb una visió del poder com a exercici de dominació i subordinació, està molt lluny de les idees sobre la separació de poders del 4t. president dels Estats Units d'Amèrica, James Madison; unes idees que el professor de la Universitat de Washington Gary Miller converteix en recomanació per a les organitzacions públiques –també les locals– quan afirma el següent: “És convenient obrir una certa separació d'interessos en l'espai de comandament executiu”; i qualifica com a “saludable” un cert nivell de conflicte en aquest espai, que sigui capaç de temperar els excessos de posició dominant.

Quedi clar que aquestes consideracions es fan aquí per l'abast de les qüestions sobre les quals tractem, sense oblidar la fortalesa i el desenvolupament de les institucions democràtiques, el creixement econòmic i el progrés social que

hem viscut en l'etapa del municipalisme democràtic més duradora i pròspera que hem tingut a la història. La contribució dels governs locals al canvi experimentat com a societat democràtica és innegable. No estem tractant d'això.

Però hem de reconèixer que no hem estat capaços de construir alhora un sistema d'integritat institucional fiable que desincentivi molt més la corrupció i discorri amb normalitat per mitjà de la transparència. I això afecta la confiança amb la qual els nostres ciutadans tenen dret a relacionar-se amb la seva Administració, amb el seu Govern. Perquè una part important d'aquest context favorable a la corrupció del qual ens parla l'Oscar Capdeferro s'ha dibuixat –tornem a dir-ho- per les lleis mateixes i per com s'han configurat les nostres organitzacions.

En paral·lel a aquest context i angoixats pels casos de corrupció que sortien sovint a la llum, també hem aprovat les lleis de transparència tard i amb deficiències pròpies de l'apressament en la seva tramitació. I hem aprovat també codis ètics arreu. Unes respostes -totes elles- lloables quant a la seva intencionalitat, però que necessiten acompanyar-se d'altres reformes i elements per forjar-se bé dins de l'edifici institucional.

Pel que fa als secretaris, interventors i tesorers d'Administració local, val a dir que abans de l'eufòria dels codis ètics que es va produir des de l'aprovació de la Llei de transparència estatal del 2013 ja ho varen aprovar l'any 2005 (*VI Assemblea General de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració local, Salamanca, 12 a 14 de maig de 2005*), sent un dels cossos de funcionaris pioner en el conjunt de l'Administració pública espanyola a disposar d'aquesta norma de conducta interna.

Aquest fet revela, sens dubte, un compromís en l'exercici i en la defensa dels valors sobre els quals s'ha de sustentar el servei públic local; un compromís ferm, fora de modes, exigències estètiques o conjuntures.

El Codi ètic –que està inspirat a d'altres codis del sector públic europeu i nord-americà- aposta de manera clara i decidida per un model d'actuació professional modern i homòleg al d'altres països europeus i recull els principis ètics i de conducta emanats del Codi de bona conducta administrativa, aprovat mitjançant Resolució de 6 de setembre de 2001 del Parlament Europeu; de les directrius de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), i de les experiències i declaracions d'organitzacions internacionals sobre autonomia local que van inspirar els principis ètics de la Declaració de Siena, aprovada en la Primera Conferència Mundial de l'Associació Internacional de Secretaris Generals, Chiefs Executive Officers i Directius Locals, que va tenir lloc a Siena (Itàlia) l'abril del 2002.

Entenem que val la pena reproduir algunes de les afirmacions d'aquest Codi per tenir una visió adequada del nivell de protecció que es vol donar

a l'exercici de les funcions públiques necessàries pel mateix col·lectiu, al marge de la feblesa o fortalesa de la seva defensa estatutària per part del legislador. El Codi es basa en uns principis rectors que informen un conjunt de valors ètics i democràtics basats en el compromís diari de servei als interessos públics, “encara que això comporti una renúncia a la promoció individual”.

Tracta de guiar “una conducta professional que s’ha de regir pel compliment de valors ètics tradicionals d’actuació basats en la neutralitat política, la defensa dels valors democràtics, el servei a l’interès públic, la lleialtat, l’honestedat, l’honradesa, la imparcialitat, l’eficàcia, l’eficiència, la professionalitat, la dedicació, la justícia, la transparència, el compliment de la legalitat i el respecte als drets humans, a partir dels principis d’igualtat i no-discriminació, però alhora complementats per l’aplicació de nous valors ètics relatius a l’orientació a la ciutadania, la col·laboració, la informació, la resolució de conflictes, el diàleg, l’impuls dels processos innovadors, les noves tecnologies i el treball en equip, que facilitin l’apropament a la ciutadania i la modernització de l’Administració per adaptar-la a les noves demandes socials”.

Aquests son els dotze principis rectors del Codi ètic dels SITAL:

1) *Defensa dels valors democràtics.*

El funcionariat d’Administració local amb habilitació de caràcter estatal ha de dur a terme les seves funcions sempre a partir dels principis de justícia, igualtat i no-discriminació. Les seves actuacions s’han de guiar per la promoció i la remoció d’obstacles que impedeixin el respecte als drets humans i les llibertats ciutadanes, amb la finalitat d’evitar discriminacions per raó de naixement, 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 estatal ha d’actuar d’acord amb les lleis, els reglaments i les normes i instruccions que siguin aplicables al compliment dels seus deures i, en qualsevol cas, ha de romandre sempre fidel a l’esperit i al text de la Constitució espanyola, a la normativa autonòmica i europea i als principis de conducta d’aquest Codi ètic.

3) *Servei a l’interès públic.*

El funcionariat d’Administració local amb habilitació de caràcter estatal no es pot comprometre amb paraules, actes o associacions que siguin contraris a l’interès públic, que desacreditin o tendeixin a frustrar les decisions polítiques o administratives adoptades pels òrgans de govern. Les seves actuacions s’han de fonamentar en decisions objectives encaminades a assolir la satisfacció dels interessos generals de la ciutadania al marge de posicions o d’interessos personals, familiars o clientelistes.

4) *Jerarquia.*

El funcionariat d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal ha de complir estrictament, imparcialment i eficaçment les obligacions pròpies del seu càrrec i també les ordres de qui tingui 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 manera il·legal, impròpia o no ètica, o que van en contra d'aquest Codi ètic o poden originar una administració deficitària, pot sol·licitar la confirmació per escrit de l'ordre rebuda i també pot comunicar, per escrit, la raó de la seva divergència.

5) *Professionalitat.*

El funcionariat d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal, en l'exercici de les seves funcions, ha de conèixer totes les activitats, els procediments i les disposicions legals o reglamentàries que afectin directament o indirectament la seva competència. Sens perjudici del deure d'informació d'interès públic, ha d'actuar sempre mantenint la cura deguda, la diligència professional, la reserva, el sigil i la discreció en relació amb les dades i els informes coneguts per raó del seu càrrec.

6) *Lleialtat.*

El funcionariat d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal ha d'ajudar el Govern legalment constituït a dur a terme les seves decisions amb la cura i la diligència professional degudes.

7) *Neutralitat i imparcialitat.*

El funcionariat d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal, en totes les seves actuacions, ha de demostrar la més estricta neutralitat i imparcialitat polítiques. En l'exercici del seu càrrec, no pot intervenir en benefici propi, ni en menyscapte d'interessos generals o de tercers.

8) *Dedicació.*

L'exercici del lloc de treball de funcionariat d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal és incompatible amb l'acompliment de qualsevol altre càrrec, professió o activitat que pugui posar en dubte la imparcialitat o la independència en l'exercici de les seves funcions i que pugui plantejar conflicte d'interessos.

9) *Honestedat.*

El funcionariat d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal no pot acceptar cap tracte de favor de persones físiques o jurídiques per raó del seu càrrec, i s'ha de sotmetre a les mateixes condicions i exigències que la resta de la ciutadania en els negocis jurídics i en les operacions financeres i patrimonials que dugui a terme com a subjecte privat. Així mateix, s'ha d'abstenir de dur a terme 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 estatal ha d'actuar en l'exercici de les seves funcions o dels serveis encomanats amb la màxima transparència, i ha de facilitar l'accés de la ciutadania a la informació i els procediments, sense més limitacions que les imposades per les lleis.

11) *Economia, eficàcia i eficiència.*

El funcionariat d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal ha de prestar els seus serveis d'acord amb els principis d'economia, eficàcia i eficiència, i vetllar per la consecució dels objectius de caràcter general del Govern local.

12) *Formació.*

El funcionariat d'Administració local amb habilitació de caràcter estatal ha d'actualitzar permanentment els seus coneixements amb la finalitat d'estar al dia de les noves disposicions legals, les innovacions tecnològiques i altres millores o canvis que afectin positivament l'acompliment de les seves funcions.

Bé, reprement l'atenció sobre els factors que han configurat aquest context propici a la corrupció o -si ho prefereixen- que no han permès disposar d'un sistema d'integritat institucional prou fort en l'àmbit local, hem de dir que la desregulació en les funcions reservades als SITAL i la feblesa dels controls interns que aquesta desregulació ha provocat no és de cap manera una afirmació excepcional de la doctrina científica. És una senzilla constatació del contingut de nombroses reformes legals a les quals ens hem referit anteriorment.

Des de l'intent de supressió que va vorejar durant la tramitació de la LBRL (1985), a la devaluació de la LMGL (2003) que divideix la figura del secretari de l'ajuntament, es permet que qui ostenti la secretaria de la junta de govern sigui un regidor o una regidora i es separen les assessories jurídiques municipals de la funció reservada d'assessorament legal preceptiu, empetint aquest en reduir el camp d'actuació professional del secretari general del ple a les ciutats de gran població.

També -ho hem dit abans- la *non nata* dependència municipal que pretenia la majoria parlamentària que sustentava el Govern durant la tramitació d'aprovació del text de l'Estatut d'autonomia de Catalunya al Parlament (EAC, 2006), o altres lleis sectorials, com la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, que va limitar els secretaris municipals en la seva funció informant per atribuir-la als titulars de l'assessoria jurídica -malgrat les esmenes presentades en sentit contrari al Senat pel Grup Parlamentari d'Izquierda Unida (IU), i que la majoria parlamentària va rebutjar-, o com l'EBEP, en el text aprovat l'any 2007, el Projecte de llei del qual, un cop superada la votació al Congrés dels Diputats, pretenia generalitzar la lliure

designació a tos els municipis -des de Saldes o Gósol a la Vila de Madrid-, cosa que, afortunadament, impedirà el Senat modificant el text final.

La nova regulació millora les coses. No hi ha més que analitzar les diferències entre el Reial decret 1174/1978 i el Reial decret 128/2018 per tenir una visió nítida del que diem i del que ha passat amb els controls interns als nostres municipis. Conscient d'això, el nou estatut professional persegueix “reforçar i clarificar” les funcions. I, com a exemple d'aquest reforç: l'àmplia descripció de les funcions que integren l'assessorament legal preceptiu i, entre aquestes, les relatives a la gestió urbanística i a la contractació, excloses o limitades de l'obligació d'informe preceptiu del secretari municipal durant tants anys.

Hem de veure si aquest intent de reforç de les funcions públiques necessàries es materialitza de manera efectiva i en positiu en el si de les organitzacions locals a partir d'ara. Però les dificultats hi seran, perquè la feblesa del control intern no es supera de cop, màxim si tenim en compte els antecedents que hem descrit, amb origen estatal i autonòmic, amb els dos seriosos intents de supressió dels SITAL a la LBRL del 1985 i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006.

Així les coses, tenim per evident que la transparència i el control són dues variables fonamentals per construir aquest sistema d'integritat en el qual estan compromesos els SITAL, i confiem que el canvi operat pel Reial decret 128/2018, de 17 de març, serveixi per millorar la situació. Als secretaris, interventors i tesorers d'Administració local se'ns ha reclamat un canvi d'estil, d'imatge, per deixar una certa posició elitista que nos ens ajuda -ens deien-.

Però més enllà d'estils, que segurament també són influents, i anant a les coses que importen, els reptes que tenim per davant tenen a veure amb l'exercici professional i responsable d'aquest “lideratge anònim” amb el qual ens descrivien Alain Eraly i Pol Mouritzen, i també amb el desenvolupament eficaç de les tasques -sobretot de les tasques de control de legalitat i fe pública- que ens identifiquen des de la Constitució del 1812. Situar-les en un context organitzacional propici a la millora en la gestió pública, amb el perfil i l'espai propis que el nostre Estatut ens atorga, és també un repte per assegurar la construcció d'un sistema d'integritat que minimitzi els riscos de la corrupció i enforteixi les nostres institucions democràtiques. I en aquest repte no hem d'estar sols, han de ser-hi tots.

Un últim apunt, però, sobre aquest repte i sobre la necessitat d'equilibri entre gestió i control. Insistirem en això com ho hem fet durant tant de temps. Antonino Saija, president de la *Unione Nazionale dei segretari comunali e provinciali* (UNSCP) i director de la *Scuola della Pubblica Amministrazione Locale* (SSPAL), afirmava amb encert el següent: “*La acción administrativa no puede ser confrontada solo por la mera regularidad del procedimiento, porque está ligada a la cultura de la actividad y del resultado*”.

Els hi proposava per al final la resposta a la pregunta plantejada sobre el rol dels secretaris d'Administració local en un sistema d'integritat institucional, i, més concretament, de si les seves funcions són útils per a la prevenció de la corrupció. Al llarg d'aquestes línies hem intentat oferir algunes claus per atendre aquesta qüestió i deixar clar el sentit de la nostra posició. Esperem haver-ho aconseguit. Deixem, però, als lectors la resposta, amb tots els seus matisos.

4

Bibliografia

- CAPDEFERRO, O., *El dret administratiu i la prevenció de la corrupció urbanística*, Marcial Pons, Barcelona, 2016.
- CHABASSIER, M., *Statuts, Compétences et responsabilités des Dirigeants Territoriaux en Europe*, Berger- Levrault, 2016.
- CONSELL DE COL·LEGIS DE SECRETARIS, INTERVENTORS I TRESORERS D'ADMINISTRACIÓ LOCAL DE CATALUNYA, *Codi Ètic dels Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local*, EAPC, 2006.
- CONTI, N., *Secretaris, interventors i tresorers de l'Administració local. Elements necessaris per a una nova regeneració*, tesi doctoral, Universitat de les Illes Balears, 2019.
- FONT, J. A., *Secretaris, interventors i tresorers d'Administració local: cap a una habilitació local*, tesi doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 2019.
- GASPARI, O. i SEPE, S., *I segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, Donzelli Editore, Roma, 2007.
- MAGRE, J. i BERTRANA, X., “El alcalde como líder político y ejecutivo en los países de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinari sobre “Función Directiva y Administración Local”, juliol 2003.
- MAGRE, J. i BERTRANA, X., “Exploring the Limits of Institutional Change: The Direct Election of Mayors in Western Europe”, *Local Government Studies*, vol. 33, núm. 2, abril 2007.
- MAURI, J. (coord.), *Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?*, Col·lecció Estudis, núm. 15, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 2003.
- MOURITZEN, P. E. i SVARA, J. H., *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2002.

- PAGE, E. C. i GOLDSMITH, M. J. (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, Londres, 1987.
- PONCE, J. i VILLORIA, M. (dirs.), *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación. La calidad normativa a diez años de los efectos vinculantes de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la transposición de la Directiva de Servicios y a cinco años de aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2020.
- RENYER, J. i SOTO, J. I., “Tot descabellant mites i realitats a propòsit de la denominada Nova Gestió Pública”, Bloc de Jaume Renyer Alimbau, abril 2013.
- ROSE-ACKERMAN, S. i PALIFKA, B. J., *Corrupció i govern. Causes, conseqüències i reformes*, Marcial Pons, 2019.
- SAIZ, M. P., “El control intern de les administracions públiques. El seu paper en la prevenció i la lluita contra la corrupció dels poders públics”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 60, 2020.
- SOTO VALLE, J. I., “Los secretarios de Administración local entre la gestión y el control. Un rol en evolución”, *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinari sobre “Función Directiva y Administración Local”, juliol 2003.
- THOENIG, J. C. i BURLLEN, K., “The Asymmetric Interdependence between two Powerful Actors: The CEO and the Mayor in French Cities”, en KLAUSEN, K. K. i MAGNIER, A. (eds.), *The Anonymous leader. Appointed CEOs in Western Local Government*, Odense University Press, Odense, 1998.
- UDITE, *The Changing Role of the Local Authority Chief Executive*, Scuola Superiore della Pubblica ASPAL, Roma, 1998.
- VILLORIA, M. (dir.) i FORCADELL, X. (coord.), *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*, Diputació de Barcelona, 2015.