

SÓN ELS SECRETARIS D'ADMINISTRACIÓ LOCAL UNA EINA INSTITUCIONAL ADEQUADA CONTRA LA CORRUPCIÓ?*

Joan Amenós Álamo**

Resum

El present treball examina el model institucional dels secretaris d'Administració local en la lluita contra la corrupció. Els secretaris d'Administració local aporten un saber professional i especialitzat que es certifica amb les proves d'habilitació. Analitzem després la provisió de llocs de treball. Valorem seguidament les limitacions territorials, funcionals i organitzatives de la seva actuació i, finalment, fem referència a aspectes formals i informals que afavoreixen la seva independència.

Paraules clau: secretaris d'Administració local; corrupció; habilitació estatal; lliure designació; informe jurídic; col·legi de secretaris.

ARE MUNICIPAL CLERKS AN ADEQUATE INSTITUTIONAL TOOL AGAINST CORRUPTION?

Abstract

This paper examines the role of local government clerks in the fight against administrative corruption. Municipal clerks provide professional and specialized knowledge. We examine their initial tests and then look at the provision of their local positions. After we evaluate territorial, functional and organisational limitations in their performance and, finally, we refer to the formal and informal aspects that favour their independence.

Key words: local government clerks; corruption; state empowerment; free designation; legal report; local government clerks association.

* Aquest treball ha estat realitzat en el marc del projecte d'investigació "La lucha por la ética y contra la corrupción: empleo y contratación del sector público, urbanismo y actividad de fomento de los poderes públicos" (DER 2016-79920-R):IP:CEC.

** Joan Amenós Álamo, professor titular de dret administratiu a la Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat de Dret, Campus de Bellaterra, edifici B2, c. de la Vall Moronta, s/n. 08193 Cerdanyola del Vallès. joan.amenos@uab.cat.

Article rebut el 04.02.2020. Avaluació cega: 08.02.2020 i 21.02.2020. Data d'acceptació de la versió final: 06.03.2020.

Citació recomanada: Amenós Álamo, Joan. (2020). Són els secretaris d'Administració local una eina institucional adequada contra la corrupció? *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 20-34. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3418>

Sumari

1 Introducció i plantejament de la qüestió

1.1 Concepte de corrupció. La qüestió de la centralització

1.2 La funció pública com a guardià. En especial, els funcionaris amb habilitació de caràcter nacional

1.2.1 Previsions constitucionals i legals generals

1.2.2 Els funcionaris locals amb habilitació nacional: concepte

1.2.3 Desorientació i crisi. Renaixement?

2 Un saber professional i especialitzat

2.1 La preparació dels secretaris s'assegura, en primer lloc, a través d'un procediment adequat de selecció

2.1.1 La hipòtesi del reclutament autònom

2.1.2 Procés selectiu

2.1.3 Nomenament i determinació del primer destí

2.2. El coneixement es multiplica amb la possible itinerància d'aquests funcionaris i, en el seu cas, amb una formació posterior

2.2.1 Els sistemes de provisió de llocs de treball. En especial, el concurs de mèrits

2.2.2 La lliure designació

3 Prestigi manifestat en la realització de la seva tasca

3.1 Introducció. Lloc de treball i assignació i reserva de funcions

3.2 Limitacions territorials, funcionals i organitzatives

3.2.1 Limitacions territorials. La modulació a les grans corporacions i la situació als petits municipis

3.2.2 Limitacions funcionals. Una activitat fragmentària

3.2.3 Problemes organitzatius

4 Independència gràcies a mecanismes legals i a la cohesió i acció defensiva dels membres de l'escala funcional

5 Reflexions finals

6 Referències bibliogràfiques

1 Introducció i plantejament de la qüestió

1.1 Concepte de corrupció. La qüestió de la centralització

La noció de corrupció administrativa ha estat precisada des de ben antic (Amenós, 2019: 373 i seg.). Es tracta d'una situació en la qual l'autoritat o el funcionari públic que actuen en un procediment reben un bé o un avantatge (normalment, de contingut econòmic) per a ells mateixos o per a un tercer amb qui mantenen una relació de connexió. Per exemple, un partit polític al qual desitgen afavorir, un familiar, un amic, un soci, etc. La funció corruptora l'assumeix un administrat que cerca l'atorgament d'un dret o l'ajornament o extinció de responsabilitats administratives (i fins i tot penals).

Una idea compartida a gran part de les propostes doctrinals i en algunes tendències legislatives recents en alguns sectors és la centralització com a fórmula per a atacar la corrupció.¹ Així passa, per exemple, en urbanisme, on la pauta indicada afectaria especialment les administracions locals, que tenen competències rellevants en aquest àmbit de l'ordenament. En aquesta línia, els instruments d'ordenació del territori (normalment, plans supralocals d'origen autonòmic) van reduint la densitat de l'ordenació local.² D'altra banda, es propugnen i s'aproven eines de centralització de la disciplina urbanística.³

A més, s'apunta sovint⁴ que el nombre excessiu de petits municipis que actualment estan reconeguts a Espanya ens situa davant una galàxia d'administracions febles que poden caure amb relativa facilitat en pràctiques corruptes. Es tracta potser d'un dibuix catastrofista, però el cert és que el discurs favorable a la centralització i control de les entitats locals gaudeix en aquest camp d'un ampli consens.⁵

En aquest marc de discussió hem de situar la nostra pregunta sobre els secretaris —funcionaris amb habilitació nacional— com a eina adequada en la lluita contra la corrupció. Estem davant un instrument que podríem qualificar de *centralització suau*. Ho precisarem amb més finesa al llarg d'aquest treball, però ja podem avançar que es tracta d'empleats locals seleccionats per l'Estat (pel poder central, i per això es parla d'*habilitació nacional*, terme que durant un temps va ser substituït a la legislació per la noció d'*habilitació estatal*). Però abans desenvoluparem tot seguit la relació entre funció pública i corrupció.

1.2 La funció pública com a guardià. En especial, els funcionaris amb habilitació de caràcter nacional

1.2.1 Previsions constitucionals i legals generals

En general, es considera que una funció pública neutral i professionalitzada és un òptim mecanisme de control del suborn i de les perversions burocràtiques. En aquesta línia, la Constitució (CE) ha consagrat un model de funció pública estatutària caracteritzat per la imparcialitat i l'objectivitat (Amenós, 2019: 393).⁶ Això es concreta a l'Administració local per la vigent redacció de l'article 92 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), que estableix que, amb caràcter general, els llocs de treball als ens locals territorials i als seus organismes autònoms han de ser coberts per personal funcionari. A més, d'acord amb la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), l'article 92.3 de la LRBRL fixa les missions que els corresponen:⁷

1 (Amenós, 2019: 384).

2 Es considera sovint que la visió del municipi "es miope para ver la globalidad del territorio [y que] su cuerpo es enclenque para idear, aprobar, sostener, ejecutar y revisar el plan general de urbanismo y, en su caso, los planes derivados" (Amenós, 2019: 386).

3 (Vaquer, 2018: 69).

4 (Parada, 2015: 25-96).

5 De fet, és tota una tradició la severa doctrina que atribueix al centre un caràcter regenerador que, gràcies a la seva neutral llunyania, procura la neteja dels infectes concilis locals, tan apegats a la pressió de cacics, veïns influents o senyors del lloc (sobre això, v. Amenós, 2019: 384-385, on es remet als antecedents de les obres de teatre *L'inspector*, de N. Gogol, i *Un enemic del poble*, de H. Ibsen). Evidentment, com s'assenyala al mateix lloc, la tendència centralitzadora no aclareix el fet que també poden existir impurs i molt potents interessos que accedeixen per vies privilegiades al centre decisor (amb una voluntat corruptora). Sobre aquest debat, v. també Toscas (2008: 4), que es remet a Capel (2008: 23).

6 No obstant això, com s'indica al mateix lloc (Amenós, 2019: 392-393), els darrers anys s'ha observat una pèrdua de la rigidesa de la seva configuració, cosa que ha afavorit potser un augment de l'eficàcia, però que ha anat en detriment de regles estrictes que assegurin la neutralitat funcional.

7 Sobre això, v. Amenós (2019: 393).

- De manera exclusiva, l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals.
- Se'ls reserven, a més, les funcions que impliquin exercici d'autoritat.
- I, finalment, se'ls atorguen, "en general", aquelles responsabilitats que, en el desenvolupament de la LRBRL, s'entreguin als funcionaris per a la millor garantia de l'objectivitat, la imparcialitat i la independència en el seu exercici.

1.2.2 Els funcionaris locals amb habilitació nacional: concepte

Sobre la base descrita a l'epígraf anterior hem de situar la regulació d'uns concrets funcionaris locals, els que tenen habilitació de caràcter nacional. El punt de partida normatiu és l'article 92 bis de la LRBRL, que determina les funcions públiques necessàries a totes les corporacions locals i que precisa que la responsabilitat administrativa en relació amb aquestes està reservada als indicats funcionaris. Es tracta de les següents funcions:

- a) La de secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu.
- b) El control i la fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, així com la comptabilitat, tresoreria i recaptació.

A partir d'aquests fonaments, es preveuen algunes especialitats per als municipis de gran població — regulades al títol X de la Llei— i per als municipis de Madrid i Barcelona. Ara bé, per a conèixer en detall l'ordenació d'aquests servidors públics, ens hem de remetre al 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. El seu article 2.1 precisa el següent:

“1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las siguientes:

- a) Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) Intervención-Tesorería, comprensiva del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.
- c) Secretaría-Intervención, a la que corresponden las funciones de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.”⁸

És a dir, els llocs de treball que es prevegin a les corporacions locals han d'incloure aquestes funcions en algun d'ells i, a més, els llocs que les recullin han de ser coberts per aquests funcionaris que selecciona l'Administració general de l'Estat. Veurem tot això amb més calma durant el treball però ja és una bona torxa per a iniciar el nostre camí. Cal avisar, però, que aquests empleats poden exercir altres funcions, sempre que ho prevegi l'ordenament.⁹

El Reial decret precitat fa, a més, una interessant previsió al seu article 2.3, que intenta connectar les funcions d'aquests servidors públics amb principis de gran relleu en el moment actual de l'ordenament:

“3. Corresponderán a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional las funciones necesarias, dentro de su ámbito de actuación, para garantizar el principio de transparencia y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-financiera.”

Es tracta, com es pot veure, d'una idea una mica vaporosa que situa els funcionaris habilitats com a grans protagonistes per a assegurar el respecte als rellevants principis de transparència, estabilitat pressupostària

⁸ En matèria pressupostària cal tenir en compte l'art. 213 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, relatiu al control econòmic-pressupostari (segons la redacció donada pel Reial decret legislatiu 2/2004). D'altra banda, la descripció doctrinal de totes aquestes funcions la podem trobar a Rivero (2015: 382 i seg.).

⁹ Art. 2.4 del Reial decret 128/2018.

i estabilitat economicofinancera. Això, lògicament, enllaça de manera molt directa la seva actuació amb la lluita contra la corrupció.

1.2.3 Desorientació i crisi. Renaixement?

El règim dels funcionaris amb habilitació nacional, construït a Espanya en una llarga sedimentació —no exempta de conflictes—, s'ha desdibuixat considerablement els darrers decennis i, encara que no s'ha optat per la pura i simple liquidació, s'han reduït les seves funcions i s'han introduït certes distorsions en la seva imatge d'objectivitat i neutralitat. A més, s'ha obert una via d'aigua sobre la seva coherència amb una normativa específica per als ajuntaments de grans ciutats. Certament, la LRBRL no els suprimí el 1985¹⁰ ni el Tribunal Constitucional els ha catalogat com a tutela contrària a l'autonomia local, però el legislador ha regulat de forma canviant el seu estatut¹¹ i, durant un temps, va estar més preocupat per la distribució de les competències sobre aquests funcionaris entre l'Estat i les comunitats autònomes que no pas per la solidesa i coherència del seu règim.¹² Cal dir que aquests moviments erràtics han estat compensats amb un reforçament de la figura de l'interventor a partir de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sosteniment de l'Administració local (LRSAL) (opció que es desenvolupa i fins i tot es reforça al Reial decret 128/2018). Examinarem tots aquests temes al llarg del present estudi.

Ara bé, en relació amb el tema que ens ocupa —els secretaris d'ajuntament i el combat contra la corrupció— hem de parlar d'un autèntic renaixement doctrinal. Així, en el fonamental treball de Capdeferro (2016: 308 i seg.) s'examina detingudament el paper del secretari en la lluita contra la mencionada xacra. Per la seva banda, Fuentes arriba a parlar amb entusiasme de la funció de “regeneració democràtica” que, de forma natural, han passat a assumir aquests funcionaris (2015: esp., pàg. 17 i seg.). També la doctrina penal critica l'afebliment normatiu d'aquests funcionaris i considera que estem davant una eina fonamental contra les perversions il·legals en l'actuació administrativa (Cardona, 2017).¹³ No obstant, malgrat la visió positiva sobre aquest grup funcional, són nombrosos els arguments que anirien a favor de la seva desaparició o de la seva configuració com a servidors purament decoratius.

Ara bé, aquí no ens interessa el debat sobre la seva constitucionalitat,¹⁴ la reforma global o fins i tot supressió, sinó les premisses que poden justificar el seu manteniment a partir del paper que, en general, es considera

10 Des d'un punt de vista històric, hem d'anotar la supressió, al darrer quart del segle XX, de dos cossos de funcionaris locals amb habilitació nacional que, en diferents àmbits, havien tingut un cert relleu: els dipositaris i els directors de bandes de música. Sobre això, v. Martínez Marín (1999: 192).

11 Les variacions poden observar-se examinant les diverses normes promulgades en un lapse de temps relativament curt. Sobre això em remeto a la disposició derogatòria única del Reial decret 128/2018.

12 La doctrina especialitzada va parlar fins i tot d'un cert retorn al segle XIX, d'un retrocés en l'enfortiment d'una funció pública professionalitzada i meritocràtica per a secretaris i interventors (Toscas, 2008: 5). La idea central per a aquest sector és la de “desactivació”, que ha estat combinada amb altres mesures paral·leles, com la liquidació del vell Servei d'Inspecció i Assessorament de les Corporacions Locals.

13 Toscas també comenta en to encomiàstic que els secretaris municipals han evitat la “marbellització” de la gestió urbanística (2008: 2). El mateix autor ressalta també el paper jugat pels secretaris d'ajuntament com a delegats de les juntes electorals de zona, que ha permès facilitar i aconseguir la neteja en la gestió de les votacions polítiques (2008: 7).

De la mateixa manera, Toscas (2008: 2) anota l'interès de la ciència política i de l'Administració en el tema de la història social de l'Administració i fins i tot del cinema (en concret, la dura història sobre un conflicte local presentada pel director José Luis Garcí a *Luz de Domingo*, estrenada l'any 2007).

14 Com és sabut, la Constitució reconeix l'autonomia de les corporacions locals per a la gestió dels seus propis interessos (art. 137 i 140 de la CE). Fanlo Lorás (1990: 257) va descriure les diferents facetes de l'autonomia i es va referir al seu contingut institucional com a “ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado al legislador”. Amb aquesta reflexió prèvia podem interpretar l'art. 6 de la Carta europea de l'autonomia local, que disposa el següent:

“Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales.

1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.

2. El Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera.”

Cal assenyalar que l'article sols es refereix a una selecció de qualitat, però es podria entendre que aquesta selecció l'han de fer les mateixes entitats locals. No obstant això, la doctrina més autoritzada (Martínez Marín, 1999: 222) entén que aquest precepte pot

que han jugat aquests funcionaris en la lluita contra els fenòmens de corrupció. És cert que l'extinció pura i simple de l'escala funcional no sembla situar-se avui en l'agenda de la vida política i que, a més, el Reial decret 128/2018 ha clarificat i ordenat de manera prou sòlida aquest col·lectiu. Aquesta és la nostra diagnosi, almenys, si comparem aquesta norma amb els pedaços i giragonses normatius que s'han promulgat des del primer moment de la transició democràtica.¹⁵

La desaparició va ser, per cert, l'opció de la LRBRL en relació amb els directors municipals de bandes de música i el mateix va ser el final establert per als dipositaris locals. Aquest ha estat també el camí que es va iniciar a Itàlia per la *Legge 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*. El seu article 11.1 b) 4) obria la porta a l'abolició futura de la figura del *segretari comunali e provinciali*. L'impacte d'aquesta norma ha estat ben estudiat per Fuentes (2015). Aquest precedent és interessant, perquè els secretaris estaven cridats a realitzar un destacat paper preventiu de la corrupció en el marc de la denominada "Llei Severino", és a dir, la gran norma italiana que atorga un gran paper als mecanismes administratius per a l'evitació de conductes il·legals (es tracta de la *Legge 6 novembre 2012, n. 190*, per la qual s'estableixen *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegallità nella pubblica amministrazione*). En síntesi,¹⁶ per ara, els secretaris es dilueixen dins d'un gran grup de *dirigenti degli enti locali* i queden configurats no sols com a controladors de la legalitat sinó, més aviat, com a coordinadors de l'activitat administrativa i autèntics directius locals. Segons Fuentes (2015: 30), per cert, l'ordenament italià s'acosta a la figura de l'*ethics officer* nord-americà.¹⁷

En definitiva, al nostre entendre, tres elements han de ser subratllats com a actius dels secretaris d'Administració local en la lluita contra la corrupció urbanística:

- L'existència d'un saber especialitzat i professionalitzat.
- El prestigi efectiu en l'actuació desenvolupada.
- La consciència d'independència.

Examinem-los amb més calma.

2 Un saber professional i especialitzat

2.1 La preparació dels secretaris s'assegura, en primer lloc, a través d'un procediment adequat de selecció

2.1.1 La hipòtesi del reclutament autònom

En principi, la legislació bàsica de la funció pública (i el seu desenvolupament legislatiu per les comunitats autònomes) podria preveure programes i requisits acurats per a les agrupacions funcionals (escales, especialitats...) vinculades a l'assessorament jurídic preceptiu. Sembla clar que aquest consell legal és una funció que implica la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals (article 9.2 de l'EBEP). De fet, en el marc de la legislació precitada, les corporacions locals poden procedir al reclutament dels seus funcionaris vinculats a l'activitat jurídica.

conviure amb el sistema dels habilitats si s'asseguren els principis de mèrit i capacitat. De fet, com es veu al llarg del nostre text, s'intenta la quadratura del cercle entre l'assegurament del mèrit i la capacitat —que fa l'Estat— i diverses eines que acosten la decisió sobre la provisió a l'ens local.

En definitiva, durant tots aquests anys, el Tribunal Constitucional ha mantingut la constitucionalitat de l'existència dels funcionaris habilitats i ha considerat la seva regulació dins de les bases de la funció pública, la fixació de les quals correspon a l'Estat. De fet, s'observa un contingut bifront de les bases, ja que aquestes apareixen a la legislació estatal de funció pública i també a la legislació de règim local (en aquest àmbit, les bases també han estat atribuïdes a l'Estat). Sobre això, em remeto a Fuentetaja (2015: 421 i seg.).

15 A partir de l'any 1975 s'inaugura un règim d'excepcionalitat, diversitat, desorientació i mutacions constants.

16 Segons Fuentes (2015: 29-30).

17 En paraules de Fuentes (2015:13), l'*ethics officer* és "un directivo público —normalmente coincidente con el letrado-asesor de la entidad u organización— cuya principal responsabilidad es mejorar la actuación ética de la organización y asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de integridad pública".

2.1.2 Procés selectiu

No obstant això, com veurem després, els llocs de treball destinats a l'assessorament jurídic preceptiu es reserven als funcionaris amb habilitació nacional. L'Estat assumeix aquesta habilitació, atorga aquest marxamo, i regula actualment el procediment de selecció als articles 19 i següents del Reial decret 128/2018. En síntesi, cal dir que s'exigeix la titulació universitària regulada per a l'ingrés en els cossos o escales classificats en el subgrup A1 articulat per l'EBEP.¹⁸ Al Ministeri d'Hisenda i Funció Pública (MHFP) li correspon aprovar les bases i els programes selectius, així com la designació dels tribunals qualificadors. A l'Institut Nacional d'Administració Pública (INAP) li competeix la gestió i execució dels processos selectius.¹⁹

El procediment té dues fases. La primera consisteix en la superació d'una oposició. Els aspirants que aprovin són nomenats funcionaris en pràctiques. La segona fase implica la superació d'un curs a l'INAP o als instituts o escoles de funcionaris de les comunitats autònomes, sempre que existeixi un conveni al respecte.²⁰

L'ingrés es fa efectiu per a una de les tres subescales d'aquests funcionaris: la de secretaria intervenció, la de secretaria i la d'intervenció tesoreria. Dit això, cal precisar que és possible la promoció interna des de la subescala de secretaria intervenció a la de secretaria i a la d'intervenció tesoreria.²¹

Com veiem, per tant, el sistema es basa en una oposició clàssica que inclou una prova escrita i una prova oral sobre el temari, a més de la resolució de problemes pràctics.²²

Certament, d'acord amb l'article 100.2 de la LRBRL, l'Estat podria establir les regles bàsiques, programes mínims i títols requerits per a una oposició a una agrupació funcional destinada a l'assessorament jurídic a les entitats locals. No obstant això, com estem veient, s'ha preferit històricament una centralització d'aquests tràmits. Això ha assegurat una selecció de qualitat i ha facilitat l'afluència d'espanyols²³ provinents de diversos llocs (menys interessats, segurament, en una plaça funcional local determinada, malgrat les hipotètiques possibilitats de mobilitat posterior).

2.1.3 Nomenament i determinació del primer destí

La mateixa resolució de nomenament ja implica l'atorgament d'un primer destí per part del MHFP (prèvia consulta amb les comunitats autònomes), tenint en compte les sol·licituds i les vacants. Cal dir que s'estableix un Registre integrat de funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, on consten els actes que afecten la seva vida administrativa.²⁴ Un cop assignat el primer destí, el funcionari —si ho desitja— ja entrarà en la roda futura dels sistemes de provisió (concurs de mèrits, lliure designació, etc.).

2.2. El coneixement es multiplica amb la possible itinerància d'aquests funcionaris i, en el seu cas, amb una formació posterior

2.2.1 Els sistemes de provisió de llocs de treball. En especial, el concurs de mèrits

El nomenament de caràcter definitiu es fa, inicialment, amb l'assignació del primer destí. Aquesta previsió es completa amb la regla segons la qual el sistema normal de provisió és el concurs de mèrits. Ara bé, en aquest moment el paper del municipi receptor i de la comunitat autònoma comença a ser determinant.

El Reial decret regulador articula el denominat *concurs ordinari* com a fórmula normal i, a més, un *concurs unitari* com a mecanisme subsidiari.²⁵ En relació amb el primer, cal dir que la seva convocatòria correspon

18 Art. 18 del Reial decret 128/2018.

19 Art. 19.2 del Reial decret 128/2018.

20 Art. 19.3 del Reial decret 128/2018.

21 Aquests processos es regulen a l'art. 21 del Reial decret 128/2018. A més, es preveu l'accés a la categoria superior dins la mateixa subescala, ja sigui a través d'un concurs de mèrits o bé mitjançant proves d'aptitud (art. 20 del mateix Reial decret).

22 Es preveu també una prova complementària de traducció.

23 La nacionalitat espanyola és un requisit per a l'ingrés, segons l'art. 19.1 del Reial decret 128/2018.

24 Art. 23 del Reial decret 128/2018.

25 V. art. 28 i seg. del Reial decret 128/2018.

anualment a la corporació local (en concret, al seu president). Els darrers anys ha estat constant la preocupació del legislador estatal per la determinació dels mèrits que han d'operar en el concurs. La vigent regulació distingeix el següent:

- Mèrits generals, de preceptiva valoració, determinats per l'Administració de l'Estat. Aquesta puntuació arriba, com a mínim, al 80% del total.
- Mèrits corresponents a les especialitats de les comunitats autònomes, que són fixats per aquestes i que poden arribar fins al 15% del total de l'avaluació.
- Mèrits corresponents a les especialitats de la corporació local.

Com veiem, s'entra en una fase de col·laboració interadministrativa, amb diferents decisions autònomes que han de coordinar-se. La presència d'un *perfil local* ha estat criticada de vegades, en la mesura que la figura secretarial s'acostaria més a la d'un assessor jurídic facultatiu i s'allunyaria de la funció de control. Certament, si en el cas de la comunitat autònoma podria invocar-se la peculiaritat del dret autonòmic, ja és més dubtós el requeriment d'unes especialitats locals o provincials.²⁶ L'article 34 del Reial decret 128/2018 disposa que aquests mèrits estan directament relacionats amb les característiques del lloc de treball i amb cursos de perfeccionament i formació que hi estiguin connectats. Es preveu que es pugui exigir la celebració d'una entrevista, de cara a la concreció del que s'ha manifestat. Això reforça encara més la doble faç de control imparcial i, al mateix temps, creació d'un marc de confiança entre el secretari i l'entitat local (manifestat, com veiem, en una determinada configuració dels llocs de treball). El que acabem d'avançar es modula si tenim en compte que el tribunal de valoració, de composició tècnica (inclòs el seu president) és nomenat per la corporació i té un nombre parell de vocals, un dels quals és nomenat facultativament a proposta de la comunitat autònoma.²⁷

No entrarem aquí en el concurs unitari que tramita el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i que, com hem dit, té un caràcter supletori (per exemple, perquè, malgrat l'existència de vacants, no s'ha tramitat la convocatòria local). El que queda clar és que, tant l'oposició com, després, el procediment de concurs són operacions complexes que provoquen sovint retards i desajustos (sense oblidar que poden ser molts els motius per a la passivitat presents en les administracions actuant). Això ens obliga a indicar els altres sistemes de provisió de llocs de treball que, a causa de les circumstàncies indicades, es posen en marxa sovint.

L'article 27 del Reial decret regulador precisa, com ja sabem, que el concurs de mèrits és el sistema normal de provisió. Ara bé, excepcionalment, els llocs de treball poden cobrir-se per lliure designació. Estudiarem tot seguit aquest sistema peculiar, però abans cal dir que la norma preveu altres mecanismes. Primerament, les permutes de lloc, però també els nomenaments provisionals, les acumulacions de llocs de treball a diferents municipis per un sol habilitat, les comissions de serveis, els nomenaments accidentals i els interins. La interinitat, atesa la seva importància, l'examinarem *infra* 3.2.1.

2.2.2 La lliure designació

Com hem vist fins ara, la regulació estatal ha procurat assegurar la formació i preparació dels habilitats amb un examen d'ingrés (i un posterior curs) i imposant un percentatge determinant —el 80%— com a mèrits generals. Aquí acaba, podríem dir, el seu treball. No obstant això, no seria desenraonat pensar que els grans ajuntaments estan en condicions d'organitzar processos de reclutament prou atractius per a un ampli ventall geogràfic dels aspirants interessats. La llei no els ha entregat, però, aquesta competència. En canvi, ha permès que puguin emprar —facultativament— el sistema de lliure designació, un cop realitzada l'oposició (i el curs posterior). Per a posar un límit, ha utilitzat curiosament la mateixa llei que també s'usa per a determinades cessions recaptatòries (a l'article 111 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova la Llei reguladora de les hisendes locals). A més, la mateixa LRBRL fa algunes concrecions.

En resum, es beneficien de l'opció per a la lliure designació les capitals de província o les de comunitat autònoma, els municipis amb població igual o superior a 75.000 habitants, les diputacions provincials, àrees

²⁶ Cal tenir en compte, a més, que els mèrits generals ja valoren aspectes lligats a l'antiguitat, permanència i consolidació, així com les titulacions acadèmiques, els cursos de formació i perfeccionament i fins i tot els serveis previs (art. 32 del Reial decret regulador).
²⁷ Art. 39 del Reial decret 128/2018.

metropolitanes, cabildos, consells insulars i les ciutats de Ceuta i Melilla. No obstant això, l'Estat es reserva l'autorització per a l'ús de la lliure designació quan es tracta de funcionaris habilitats destinats a la funció d'intervenció tresoreria (en el marc del reforçament i major relació d'aquesta figura amb l'Administració general de l'Estat).²⁸

La doctrina ha expressat la seva preocupació per la reducció del paper de control que pot implicar la lliure designació.²⁹ En aquest sentit, l'article 47 del Reial decret 128/2018 articula algunes garanties per al cessament en llocs de lliure designació. En primer lloc, cal dir que es requereix un informe preceptiu de l'Administració de l'Estat en el cas de funcionaris encarregats de la funció interventora, de tresoreria i recaptació (que, com veiem, gaudeixen d'un nexa protector més potent que el secretari amb l'Administració general de l'Estat). En segon lloc, cal precisar que el cessament ha de ser motivat i ha de referir-se a l'actuació professional (article 47.4 del Reial decret 128/2018). Per últim, com a compensació, s'estableix el nomenament obligat del funcionari cessat per a un lloc de treball del mateix grup de titulació i no inferior en més de dos nivells al lloc del qual ha estat destituït i amb un complement específic normalitzat en aquesta classe de posicions.

Com veiem, per tant, es tracta d'un escenari de delicat equilibri on l'honoradesa personal ha de jugar un paper fonamental, tenint en compte la feblesa del marc institucional. Però sobre això tornarem després (*infra* 4). En conclusió, ha quedat clar el compromís de la norma en assegurar una primera font del prestigi d'aquests funcionaris: la seva formació i la seva preparació. Ara bé, partint d'aquestes bases, es dona entrada després a una elecció concreta basada en part en una relació de confiança (en concret, a través dels mèrits específics locals ponderables en una entrevista i de la irrupció de la lliure designació).

3 Prestigi manifestat en la realització de la seva tasca

3.1 Introducció. Lloc de treball i assignació i reserva de funcions

Com ja sabem, els llocs de treball que incloguin la fe pública i l'assessorament legal preceptiu han estat reservats als secretaris. Els llocs apareixen a la pertinent relació o instrument organitzatiu propi de cada entitat local, que ha de respectar la normativa bàsica estatal. El punt de partida, com hem vist, és la desconfiança estatal en el fet que aquest lloc de treball sigui cobert de forma eficaç i amb qualitat per l'entitat local (malgrat que aquesta apliqui la legislació de funció pública).

Ara bé, és evident que el prestigi ha de concretar-se en el dia a dia. La primera qüestió a observar és que els llocs de treball reservats poden tenir funcions distintes o complementàries, sempre que siguin compatibles amb les pròpies de la posició o inherents a aquesta.³⁰ Batega aquí la nostàlgia per la regulació que històricament atribuï al secretari la direcció de personal i dels serveis generals (que avui ja assumeix l'alcalde d'acord amb la legislació bàsica de règim local). En principi, la previsió de tasques suplementàries és correcta i pretén aprofitar l'actiu que suposa el funcionari habilitat per a la maquinària administrativa. Això, certament, podria comprometre l'assessorament jurídic, que té un biaix diferent (molt sovint, limitatiu) de les funcions directives (tendencialment expansives i creatives). No obstant això, és evident que poden trobar-se formes de conjugar aquests dos camps en el marc d'una visió renovada del lloc de treball.³¹

28 Per a entendre el reforçament de la intervenció econòmicofinancera, convé consultar l'art. 4 del Reial decret 128/2018 i, molt especialment, el Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic de control intern a les entitats del sector públic local.

29 Capdeferro (2016: 157-158). L'autor assenyala que això es completa amb les decisions corporatives que incideixen en la fixació per als llocs de Secretaria del complement de destí, del complement específic i del complement de productivitat.

30 Art. 6 del Reial decret 128/2018.

31 La combinació de tasques de direcció i, al mateix temps, de vigilància de l'acompliment de la legalitat és un punt delicat i recurrent en l'estudi d'aquests funcionaris (sobre això, v. Martínez Marín, 1999: 2016). Martínez Marín, per cert, apunta que, a mesura que la corporació és més gran, més importància tenen les funcions de fe pública i assessorament legal i intervenció i, quan es comença a reduir la dimensió, més es reforcen les tasques gerencials sobre les anteriors (1999: 211). Sobre aquests temes, em remeto a Soto Valle (1999). Agraeixo, per cert, al destacat secretari d'Administració local Juan Ignacio Soto Valle les llargues converses sobre l'essència d'aquest gremi i sobre les intervencions en defensa de la seva adequada regulació.

3.2 Limitacions territorials, funcionals i organitzatives

3.2.1 Limitacions territorials. La modulació a les grans corporacions i la situació als petits municipis

A l'epígraf precedent hem vist una possible restricció de l'efectivitat de la tasca de control jurídic que fa el secretari si se li acumulen funcions afegides formalment compatibles però potser en alguns moments pertorbadores. Ara bé, deixant de banda aquesta ampliació (que és, a més, purament facultativa), sembla que ja ens hauríem de trobar amb secretaris exercint plenament a les corporacions locals espanyoles el seu delicat quefer. No és del tot així. Convé que el lector tingui constància de diverses limitacions.

En primer lloc, hem de començar per les restriccions de caire territorial. Són de dues menes i van per la *zona alta* —els municipis de gran població— i també per la *zona baixa* de l'inframunicipalisme. Pel que fa al primer supòsit, ja hem vist que les grans corporacions poden inclinar-se facultativament per la lliure designació entre els aspirants habilitats per l'Estat.

Ara bé, el títol X de la LRBRL fa un pas més i esquartera el lloc de secretari en els denominats *municipis de gran població*.³² En aquests casos, la legislació ja no parla d'un secretari de la corporació, sinó d'un secretari general del ple (que assessora legalment aquest òrgan i les seves comissions en els casos previstos per la Llei) i d'un òrgan de suport a la junta de govern i al seu regidor secretari, el titular del qual és nomenat entre funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional (article 126.4 de la LRBRL). Per a acabar-ho d'adobar, s'ordena l'existència d'un òrgan administratiu responsable de l'assistència jurídica a l'alcalde, a la junta de govern local i als òrgans directius, amb un titular nomenat i separat per la junta de govern local entre funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional o bé —i aquesta és l'esquerda que ens interessa— entre funcionaris de carrera de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals (amb llicenciatura en Dret i resta de requisits generals).

Però si els habilitats, com veiem, tenen una presència fragmentada en els municipis de gran població, encara incideixen menys quan han d'enfrontar-se al drama de l'inframunicipalisme present a la realitat espanyola.³³ El sosteniment comú del secretari ja havia estat un exemple clàssic de col·laboració entre corporacions locals i fins i tot ha operat com a justificant de la fusió de municipis. En aquesta línia, són diverses les excepcions i modulacions al règim general basades en criteris de població. Per exemple, la possible assignació de les funcions que estem analitzant a un funcionari de carrera de la mateixa corporació en el cas de les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi i amb població inferior als 5.000 habitants,³⁴ el sosteniment en comú i mitjançant agrupació del lloc de secretaria³⁵ o la pura i simple exempció en el cas de les entitats locals amb població inferior a 500 habitants i pressupost inferior a 200.000 euros.³⁶ Queda clar, per tant, que, tant per dalt com per baix, són diverses les excepcions i variacions en l'extensió dels funcionaris habilitats per tot el territori.

El mapa real dels habilitats ha de completar-se ara amb una referència al nomenament interí, que ha estat emprat de manera excessiva i distorsionadora i que regula actualment l'article 53 del Reial decret 128/2018. Com estem veient, el procés de selecció i de provisió d'aquests llocs de treball és complex, obliga a un treball conjunt de diverses administracions i fins i tot pot bloquejar-se a través d'actituds passives de finalitat diversa.³⁷ En aquest marc, la interinitat ha jugat un paper rellevant com a fórmula de provisió. El supòsit de fet, que ha de constar a l'expedient, és la impossibilitat de provisió ordinària. La proposta correspon a la corporació local, que ha de respectar els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat. El nomenament correspon a la comunitat autònoma. Com a curiositat, cal dir que aquesta comunitat podria configurar una relació de candidats que operaria supletòriament si l'entitat local no proposés un funcionari prèviament seleccionat per ella. Igualment, l'article 15.1 del Reial decret 353/2011, d'11 de març, pel qual s'aproven

32 Sobre això em remeto a l'art. 121.1 de la LRBRL. Es tracta, en síntesi, dels municipis amb població superior als 250.000 habitants i als municipis capitals de província amb població superior als 175.000 habitants. Existeixen altres supòsits, però depenen de la decisió de l'assemblea legislativa de la comunitat autònoma.

33 Sobre la relació entre el mapa municipal i la lluita contra la corrupció urbanística, cal veure Amenós (2019: 387-389).

34 Disposició addicional cinquena del Reial decret 128/2018.

35 Acordat per la comunitat autònoma, segons l'art. 9.2 del Reial decret 128/2018.

36 Art. 10 del Reial decret 128/2018.

37 Sobre això, v. Martínez Marín (1999: 204).

els Estatuts generals de l'Organització Col·legial de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local³⁸ preveu que poden col·legiar-se els funcionaris interins que porten a terme les funcions pròpies dels habilitats.³⁹

3.2.2 Limitacions funcionals. Una activitat fragmentària

Com és sabut, ja no correspon al secretari la formulació de l'advertiment d'il·legalitat, amb posterior remissió al governador civil de l'acord corporatiu pres i del seu informe.⁴⁰ Ara es tracta d'un desenvolupament concret de la seva funció en favor de la corporació a la qual serveix. Com sabem, aquesta funció cobreix la fe pública i l'assessorament legal preceptiu. Per això parlem d'una activitat fragmentària i concreta. El Secretari no ho fa tot. La precisió sembla innecessària, però és ben pertinent tenint en compte que, freqüentment, sobre la base d'una llarga tradició històrica, el secretari és requerit com a testimoni o bé imputat en processos penals relatius a actuacions en les quals ni ha intervingut ni la legislació li permet fer-ho.

No és el moment de descriure ara l'àmbit concret del que significa fe pública i assessorament legal preceptiu. La legislació ho fa d'una manera molt detallada a l'article 3 del Reial decret 128/2018. Ara bé, és útil que assenyallem algunes de les seves manifestacions més relacionades amb el control de la corrupció.

Així, pel que fa a la fe pública, cal anotar que inclou la preparació d'assumptes que hagin de ser inclosos 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 les quals s'adoptin acords que vinculen l'entitat.⁴¹ A més, remet a l'Administració general de l'Estat i a la comunitat autònoma còpia o extracte dels actes i acords dels òrgans decisoris de la corporació. Igualment, s'encarrega de portar i custodiar el registre d'interessos dels membres de la corporació.

Però, sense dubte, la tasca de control tradicional s'ha centrat en l'elaboració dels informes jurídics. És aquí on la saviesa pròpia d'aquesta escala funcional ha de manifestar-se.⁴² En síntesi, són quatre els criteris que utilitza la Llei per exigir l'informe previ: 1) la petició del president o d'un terç dels membres de la corporació; 2) la previsió concreta d'un precepte legal o reglamentari que ho estableixi; 3) que es tracti d'assumptes que exigeixin majoria qualificada per a la seva aprovació; i 4), a més, en una sèrie de casos expressament previstos al Reial decret regulador (entre els quals es troben l'aprovació o modificació d'ordenances i reglaments i l'aprovació, modificació o derogació de convenis i instruments de planejament i gestió urbanística). A més, la normativa preveu el requeriment per a informes *in voce* en les sessions dels òrgans col·legiats, l'assessorament legal en visites a autoritats i reunions i l'assistència al president per a la formació del pressupost.⁴³

38 Sobre la qüestió col·legial, farem una reflexió *infra* 4.

39 L'especial aplicació dels principis d'igualtat i mèrit a la selecció del personal interí ha estat especialment subratllada per Ramió (2016:160-161).

40 Martínez Marín (1999:169) anota que la supressió efectuada pel Reial decret-Llei de 5 de gener del 1981 de l'advertiment d'il·legalitat va permetre que aquest aspecte ja no entrés en el debat sobre les tuteles inconstitucionals sobre les corporacions locals.

41 Encara que no és la seva forma normal d'actuació i que el secretari té prou mecanismes formals per a actuar en cas que es detectin actuacions corruptes (fins i tot, si fos el cas, amb la denúncia al Ministeri Fiscal), podria ser útil en el futur el recurs a la normativa de protecció al denunciant, actualment en desenvolupament tant en l'àmbit europeu com espanyol. Observi's que la presència del secretari en diversos tràmits del procediment li permet sovint un coneixement panoràmic de la forma d'operar del municipi. Sobre això, v. Pérez Monguío (2019).

42 Com és fàcil de suposar, no és una tasca senzilla, sobretot tenint en compte la situació caòtica de l'ordenament. Sobre això, és profitós donar un cop d'ull a l'obra clàssica de Chacón (1983) i, especialment, les reflexions que apareixen al seu pròleg (Chacón, 1983: 7-9).

43 Malgrat la seva llargària, pensem que és útil transcriure íntegrament l'art. 3.3 del Reial decret 128/2018, relatiu a l'extensió de la missió d'assessorament legal:

“3. La función de asesoramiento legal preceptivo comprende:

- a) La emisión de informes previos en aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de miembros de la misma, con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto correspondiente. Tales informes deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.
- b) La emisión de informes previos siempre que un precepto legal o reglamentario así lo establezca.
- c) La emisión de informe previo siempre que se trate de asuntos para cuya aprobación se exija la mayoría absoluta del

L'informe jurídic del secretari, com el seu nom indica, parteix d'una limitació insalvable: el funcionari no investiga els fets, sinó que els rep i, a partir d'aquí, indica la normativa aplicable. És, per tant, plenament operatiu l'apoteigma jurídic *da mihi factum, dabo tibi ius*. Aquesta precisió és molt rellevant, per exemple, quan es tracta de valoracions de terrenys, que el secretari no està en condicions de controlar (excepció feta dels defectes formals del còmput o de la simple falta del document) i que donen lloc a molts equívocs processals. En aquesta línia, Capdeferro (2019) ha elaborat alguns indicadors que poden servir com a alertes en casos de corrupció urbanística. Per exemple, la seva pura i simple omissió, l'ambigüïtat, la contradicció amb altres informes del mateix autor, el canvi de patró en l'emissió d'informes i el canvi en el subjecte que els emet (per exemple, s'altera el criteri normalment seguit i, d'acord amb la norma, es deixen de demanar informes en un determinat àmbit al secretari), la rapidesa inusitada o la redacció de l'informe malgrat la presència de conflicte d'interessos.

3.2.3 Problemes organitzatius

Fins ara hem donat una visió formal de la tasca del secretari i dels efectes que pot tenir la seva vigilància per a evitar situacions de corrupció. Ara bé, és evident que cal comparar la previsió legal amb el dia a dia de l'ajuntament. En general, la queixa principal d'aquests servidors públics gira entorn la manca de temps per a resoldre els diversos fronts en els quals el seu judici és demanat. Si mirem el secretari com a controlador, és probable que sinistres interessos procurin evitar que informi de determinades actuacions. Però, mirat d'una manera natural i realista, el cert és que les corporacions no desaprofiten, lògicament, la presència d'un funcionari que, com sabem, gaudeix d'una especial qualificació (i per això està habilitat). De fet, s'ha assenyalat que, a mesura que la corporació és més gran, més importància tenen les funcions de fe pública i assessorament legal i que, a mesura que es va descendant, es reforcen les tasques gerencials sobre les anteriors.⁴⁴ Neix així el problema de l'organització del seu treball i de la possibilitat de comptar amb una estructura de suport.

número legal de miembros de la Corporación o cualquier otra mayoría cualificada.

d) En todo caso se emitirá informe previo en los siguientes supuestos:

1.º Aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos Públicos adscritos a la Entidad Local.

2.º Adopción de acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades Locales, así como la resolución del expediente de investigación de la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos.

3.º Procedimientos de revisión de oficio de actos de la Entidad Local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria.

4.º Resolución de recursos administrativos cuando por la naturaleza de los asuntos así se requiera, salvo cuando se interpongan en el seno de expedientes instruidos por infracción de ordenanzas Locales o de la normativa reguladora de tráfico y seguridad vial, o se trate de recursos contra actos de naturaleza tributaria.

5.º Cuando se formularen contra actos de la Entidad Local alguno de los requerimientos o impugnaciones previstos en los artículos 65 a 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

6.º Aprobación y modificación de relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal.

7.º Aprobación, modificación o derogación de convenios e instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

e) Informar en las sesiones de los órganos colegiados a las que asista y cuando medie requerimiento expreso de quien presida, acerca de los aspectos legales del asunto que se discuta, con objeto de colaborar en la corrección jurídica de la decisión que haya de adoptarse. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión nueva sobre cuya legalidad pueda dudarse, podrá solicitar al Presidente el uso de la palabra para asesorar a la Corporación.

f) Acompañar al Presidente o miembros de la Corporación en los actos de firma de escrituras y, si así lo demandaren, en sus visitas a autoridades o asistencia a reuniones, a efectos de asesoramiento legal.

g) Asistir al Presidente de la Corporación, junto con el Interventor, para la formación del presupuesto, a efectos procedimentales y formales, no materiales.

h) Emitir informes cuando así se establezca en la legislación sectorial.”

44 (Martínez Marín, 1999: 211).

El Reial decret regulador fa algunes passes en la línia de facilitar la feina diària dels secretaris. Així, per exemple, l'article 3.4 del Reial decret regulador preveu que “la emisión del informe del Secretario podrá consistir en una nota de conformidad en relación con los informes que hayan sido emitidos por los Servicios del propio Ayuntamiento y que figuren como informes jurídicos en el expediente”.

Igualment, l'article 2 de la mateixa norma disposa que el secretari té atribuïda la direcció dels serveis encarregats de les funcions que li pertocuen, sense perjudici de les atribucions dels òrgans de govern en matèria organitzativa. Fins i tot, l'article 15 obre la possibilitat que les entitats locals creïn altres llocs de treball reservats a funcionaris habilitats i que tinguin funcions de col·laboració immediata i auxili a la secretaria.

Per últim, hem de dir que, òbviament, seria absurd que el secretari fos el protagonista únic en la lluita pel respecte a la legalitat i la transparència. La seva tasca només s'entén, com han indicat ja la legislació i la doctrina, en el marc d'un sistema d'integritat de caràcter transversal i amb múltiples potes.

4 Independència gràcies a mecanismes legals i a la cohesió i acció defensiva dels membres de l'escala funcionarial

Fins ara ens hem centrat en la formació del secretari com a element previ i en la seva actuació concreta de cara a examinar el seu paper vigilant de la corrupció. Un dels seus grans actius és, evidentment, el seu caràcter funcionarial i la protecció que al respecte li dispensa l'ordenament. Ara bé, estem davant d'un estatut especial, on col·laboren diverses administracions (en concret, la local, l'autònoma i l'Administració general de l'Estat). De fet, la història normativa del cos de secretaris al llarg dels darrers quaranta anys ha pivotat en gran part en la *patrimonialització* o lluita pel control de la provisió de llocs per part de les tres administracions en litigi.⁴⁵ Cada canvi legislatiu reequilibra la posició gestora dels tres actors. Malgrat que això generi sovint distorsions i dubtes, el cert és que pot tenir un efecte saludable de cara a reforçar la independència d'aquests funcionaris. Es tractaria d'un peculiar *check and balance*, que transformaria en avantatge el problema de la complexa coordinació dels tres nivells.

El que hem dit té una concreció, per exemple, en matèria de règim disciplinari (regulat als articles 61 i següents del Reial decret 128/2018). En aquest, la corporació local, la comunitat autònoma i el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública es reparteixen les competències d'incoació i d'imposició de sancions (bàsicament, amb alguns matisos, entorn la divisió també tripartida entre infraccions lleus —sota instrucció de l'ens local—, greus —sota instrucció de la comunitat autònoma— i infraccions molt greus —sota instrucció de l'Estat). És cert, però, que s'ha criticat de vegades la competència en aquest punt de l'ens local, ja que des del punt de vista del control, el vigilant sancionaria el vigilant.⁴⁶

Ara bé, per al gremi de secretaris —i, en general, per als habilitats nacionals— la independència efectiva i el respecte a la seva tasca han estat aconseguits sovint gràcies a la força de les seves associacions. Encara que històricament va existir la col·legiació obligatòria, actualment és una opció voluntària, però que els habilitats han aprofitat a través dels canals actualment previstos pel Reial decret 353/2011, d'11 de març, pel qual s'aproven els Estatuts generals de l'Organització Col·legial de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local. El treball del Col·legi Oficial de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local (COSITAL) ha estat realment actiu en la defensa de la professió en uns anys de constants canvis normatius. Cal assenyalar especialment l'aprovació d'un Codi ètic professional a la VI Assemblea del COSITAL, celebrada a Salamanca del 12 al 14 de maig del 2005. Es tracta d'un document pioner en el marc del progressiu avenç d'aquests codis en la realitat espanyola.⁴⁷

5 Reflexions finals

Hem iniciat el present treball preguntant-nos sobre la validesa de la figura dels secretaris d'Administració local com a eina institucional adequada contra la corrupció. El seu paper positiu ha estat subratllat pels

45 Aquesta és la tesi central de Martínez Marín (1999).

46 Segons l'enquesta indicada per Capdeferro (2016: 160-161).

47 Sobre el paper dels codis ètics i de conducta en el sector urbanístic, v. Capdeferro (2016: pàg. 351 i seg.).

especialistes, però hem repassat el seu règim jurídic per a veure els defectes principals i les potencialitats que ofereix.

L'habilitació assegura, d'entrada, la presència d'un grup funcional de qualitat als municipis. No obstant això, la provisió concreta dels llocs de treball reservats manifesta diverses esletxes que posen en dubte el punt de partida favorable al qual ens hem referit: la presència rellevant de la lliure designació (malgrat el rol de control que encara assumeixen aquests funcionaris), la distribució territorial diferenciada, l'abús de la fórmula d'interinitat, etc. D'altra banda, el secretari no és un cap omniscient de la gestió local o de la preparació de les resolucions de la corporació. Al contrari, l'ordenament li assigna funcions concretes i específiques, fragmentàries respecte al *totum* de l'actuació corporativa. No es tracta, però, de tasques senzilles i, a més, el seu prestigi i preparació pot justificar, *ex lege* o *de facto*, un augment del seu quefer gerencial.

Davant d'un panorama normatiu sovint incoherent, s'ha plantejat de vegades la pura i simple desaparició de l'escala, ja no per motius de constitucionalitat (no és una tutela contrària a l'autonomia local), sinó per simple operativitat i simplificació del marc institucional (és a dir, que cada Administració recluti el seu personal d'acord amb els requeriments legals). És veritat que la presència de tres administracions a diversos moments de la vida professional d'aquests funcionaris és un factor perturbador, però pot aprofitar-se en un sentit favorable a la independència efectiva. D'altra banda, la peculiar vitalitat associativa dels col·legis oficials de secretaris, interventors i tesorers ha facilitat la defensa de l'estatut funcional en moments de veloç canvi normatiu i ha estat capaç fins i tot d'edificar innovacions d'interès (per exemple, el Codi ètic professional, aprovat l'any 2005).

6 Referències bibliogràfiques

- Amenós Álamo, Joan. (2019). La corrupción pública en el sector urbanístico. Acotamiento del concepto y reflexión sobre el remedio centralizador. Dins Federico A. Castillo Blanco, *Compliance e integridad en el sector público* (p. 370-400). València: Tirant lo Blanch.
- Betancor, Andrés. (2017). *Corrupción, corrosión del Estado de Derecho*. Navarra: Editorial Aranzadi, Thomson Reuters.
- Campos Acuña, Concepción. (2018). Nuevo régimen de los funcionarios de Administración Local con habilitación nacional: una aproximación general al Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo. *Revista Digital CEMCI*, 37 (enero a marzo de 2018), 1-21.
- Capdeferro Villagrasa, Óscar. (2016). *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*. Madrid: Marcial Pons.
- Capdeferro Villagrasa, Óscar. (2019). El urbanismo como sector idóneo para el estudio de casos de corrupción: identificación de factores de riesgo y delimitación de indicadores observables. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 9 (enero a abril de 2019).
- Capel, Horacio. (2008). Los secretarios de Ayuntamiento y la difícil construcción del Estado liberal en España. Dins Eliseu Toscas Santamans, *Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España* (p. 13-24). València: Tirant lo Blanch.
- Cardona Barber, Antonio. (2017). Capítulo III. El Derecho Penal como medio de prevención y sanción de corrupción urbanística. Dins Abraham Castro Moreno (dir.), Pilar Otero González (dir.) i Ana M. Garrocho Salcedo (coord.), *Corrupción y delito: aspectos de Derecho Penal Español y desde la perspectiva comparada*. Madrid: Dykinson-Ministerio de Economía y Competitividad.
- Chacón Ortega, Luis. (1983). *Manual de formularios para Ayuntamientos* (2 volums). Barcelona: Editorial Bayer Hnos.
- Fanlo Loras, Antonio. (1990). *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Fuentes i Gasó, Josep Ramon. (2015). La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional. *Revista Española de la Administración Local y Autónoma, Nueva Época*, 4 (julio a diciembre de 2015), 9-39.
- Fuentetaja Pastor, José Ángel. (2015). Capítulo VIII. Función Pública Local. Dins Marta Lora-Tamayo Vallvé, *Manual de Derecho Local* (p. 397-440). Madrid: Iustel.
- Jiménez Blanco, Antonio. (2017). Reclasificaciones urbanísticas y adjudicación de contratos como medios al servicio de la financiación de los partidos. Un análisis de jurisprudencia. Dins Andrés Betancor, *Corrupción, corrosión del Estado de Derecho* (p. 393-434). Navarra: Editorial Aranzadi, Thomson Reuters.
- Parada Vázquez, Ramón. (2015). Capítulo preliminar. La Administración Local en España. Dins Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.), *Manual de Derecho Local* (3a edició) (p. 25-96). Madrid: Iustel.
- Pérez Monguió, José María. (2019). La irrupción del estatuto del denunciante: un instrumento del buen gobierno para la lucha contra la corrupción. Dins Federico A. Castillo Blanco, *Compliance e integridad en el sector público* (p. 83-114). València: Tirant lo Blanch.
- Ramió, Carles. (2016). *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Rivero Ysern, José Luis. (2003). *Manual de Derecho Local*. Navarra: Thomson-Civitas/Aranzadi.
- Soto Valle, Juan Ignacio. (2003). Los secretarios de administración local: entre la gestión y el control. Un rol en evolución. *Revista de Estudios Locales CUNAL*, 1, 161-166.
- Toscas Santamans, Eliseu. (2008). Las nuevas normas sobre los secretarios de los Ayuntamientos en España: un ejemplo de desregulación de la función pública. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, 270(34).
- Vaquer Caballería, Marcos. (2018). *Derecho del territorio*. València: Tirant lo Blanch.