

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



El personal directiu públic local a Catalunya

15-07-2022

1. Introducció

L'article 13 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP), disposa que el Govern de l'Estat i els òrgans de govern de les comunitats autònomes poden establir, en desenvolupament de l'EBEP ¹⁾, el règim jurídic específic del personal directiu, així com els criteris per determinar-ne la condició, d'acord amb els quatre principis següents:

- a) El personal directiu desenvolupa funcions directives professionals.
- b) El personal directiu és designat sobre la base dels principis de mèrit i capacitat, de criteris d'idoneïtat i de procediments que garanteixin la publicitat i la concurrència.
- c) El personal directiu se subjecta a avaluació, d'acord amb els criteris d'eficàcia, eficiència, responsabilitat en la gestió i control de resultats en relació amb els objectius assignats.
- d) Les condicions de treball del personal directiu no són objecte de negociació col·lectiva.

A partir de l'entrada en vigor de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'EBEP, l'any 2007, bastants ajuntaments de Catalunya, davant la inactivitat del Govern de la Generalitat a l'hora de desenvolupar el mandat del legislador estatal, van passar a regular directament aquest règim jurídic a través del seu reglament orgànic municipal (ROM), bo i considerant que l'article 13 de l'EBEP era directament aplicable, tal com va entendre una part de la doctrina, ²⁾ bo i tenint ben present que el personal directiu professional d'aquest article, quan havia de ser emprat per les entitats locals de règim comú, presentava la dificultat addicional de si era el Govern de l'Estat i els òrgans de govern de les comunitats autònomes "[...] els que havien d'establir el règim jurídic del personal directiu i els criteris per determinar la seva condició. D'aquí s'ha deduït que és el Govern de l'Estat, en l'àmbit de la seva pròpia Administració, i el de les comunitats autònomes, en el seu àmbit i en l'àmbit de les administracions locals, els titulars de la potestat d'establiment d'aquest particular tipus o classe de personal [...]". Basant-se en aquestes dades sembla possible que una entitat local de règim comú defineixi a les seves normes específiques, que seran sempre normes

d'estructura orgànica, és a dir, reglament orgànic, els seus òrgans directius i, provisionalment, configuri un règim jurídic de personal directiu que s'haurà de fonamentar sempre en les directrius normatives contingudes a l'EBEP i en altres preceptes legals que permetin completar aquest règim jurídic sense introduir-se en el camp reservat a la llei.³⁾

Així van actuar bastants ajuntaments catalans, per bé que la jurisprudència va anar concloent, durant aquest temps, que el mandat del legislador estatal no anava adreçat –no podia anar adreçat- als municipis sinó als governs de les comunitats autònomes i al de l'Estat, per evitar un fraccionament normatiu del règim jurídic dels directius locals, municipi per municipi.

Un altre sector de la doctrina⁴⁾ va elaborar una guia bàsica per implantar un sistema de direcció pública professional a les administracions locals. Darrere d'aquestes posicions hi havia, sens dubte, la convicció que la inactivitat de la de la Generalitat de Catalunya no podia desembocar en un bloqueig del personal directiu en tots els ajuntaments de Catalunya, per bé que aquest desenvolupament, es deia, era una regulació provisional, només aplicable mentre el Govern de la Generalitat o el de l'Estat no legislessin referent a això.

En qualsevol cas, la regulació recollida a l'article 13 plantejava nombroses incògnites pel que fa a l'aplicació o el desenvolupament. L'únic que era evident és que aquesta normativa, en tenir la condició de bàsica, s'aplicava a totes les administracions públiques i, per tant, també a l'Administració local.

2. La Sentència del Tribunal Suprem 1829/2019

Cal destacar com a primera fita jurisdiccional important la STS 1829/2019, de 17 de desembre (Secció Quarta),⁵⁾ segons la qual sense aquest desenvolupament autonòmic no són possibles els directius locals. La sentència va concloure, en efecte, que l'article 13 de l'EBEP:

- a) No confereix cap atribució a les entitats locals per regular el personal directiu, ni tan sols en termes provisionals. La Diputació Provincial de Càceres, concretament, no està habilitada per desenvolupar reglamentàriament l'article 13 de l'EBEP.
- b) Només habilita el Govern de l'Estat o els governs de les comunitats autònomes. Si bé és cert que aquest article no conté una reserva de llei de l'Estat ni de les comunitats autònomes per regular el règim jurídic específic d'aquest personal directiu, no ho és menys que l'EBEP efectua una habilitació normativa al Govern de l'Estat i al de les comunitats autònomes, atesa la importància que el legislador estatal atorga al fet que aquest règim es doti de suficient homogeneïtat. Per això té tot el sentit que limiti l'atribució de desenvolupament només al Govern de l'Estat i al de les comunitats autònomes, en termes d'homogeneïtat.
- c) Els articles 32 *bis* i 85 *bis* de la Llei reguladora de les bases del règim local (LRBRL), quan es refereixen al personal directiu de les diputacions i als titulars dels màxims òrgans de direcció dels ens instrumentals, només habiliten les entitats locals per decidir si els llocs directius seran ocupats per funcionaris, laborals o professionals del sector privat, i per fixar-ne les retribucions.
- d) La disposició addicional quinzena de la LRBRL no es refereix al règim jurídic del personal directiu sinó únicament a llurs funcions de gestió i execució.

En qualsevol cas, i al marge que aquestes qüestions puntuals van ser objecte d'un vot particular, la STS declara explícitament que ni l'autonomia local constitucionalment garantida ni les potestats reglamentària i d'autoorganització no són, per si soles, títol suficient per exercir

qualsevol tipus de competència reguladora, puix que no es poden utilitzar en contra de determinacions legals específiques, atès que la llei delimita l'una i l'altra. I, en aquest cas, d'igual manera que en altres extrems del règim dels empleats públics, el legislador ha confiat, amb un criteri que no és irraonable i, per tant, no es pot considerar contrari a l'autonomia local ni als seus corollaris d'autonormació i autoorganització, que siguin el Govern o les comunitats autònomes els encarregats de desenvolupar l'article 13 de l'EBEP.

3. La regulació autonòmica catalana ulterior a la STS

A partir de la STS 1829/2019, de 17 de desembre, va ser urgent regular el règim jurídic específic del personal directiu local de Catalunya, en desenvolupament de l'article 13 de l'EBEP. A aquests efectes es va donar un nou redactat a l'article 306 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que és un transsumpte, molt resumit i condensat, dels articles 36-42 de la Llei 2/2026, de 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi. Es tractava d'introduir en l'ordenament jurídic autonòmic una regulació de mínims que permetés enllaçar l'aplicació de l'article 13 de l'EBEP. I això és el que va fer l'article 102.2 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, llei catalana, el qual dona aquest nou redactat a l'article 306 del TRLMC:

Article 306. Personal directiu

1. El nomenament de personal directiu i la formalització del corresponent contracte laboral d'alta direcció, d'acord amb el que estableix aquesta llei, són competència de la presidència de l'entitat, que n'ha de donar compte al ple en la primera sessió que tingui.

2. La denominació i determinació dels llocs directius s'ha de dur a terme mitjançant un instrument d'ordenació diferenciat del de la relació de llocs de treball, l'aprovació del qual correspon al ple, a proposta de la presidència de l'ens local, excepte en els municipis de gran població, en què és competència de la junta de govern local.

3. Els membres de la corporació no poden ser nomenats personal directiu. El personal directiu està subjecte a les causes d'incapacitat i d'incompatibilitat establertes per als membres de la corporació.

4. Els procediments de selecció i provisió de personal directiu han d'exigir en tots els casos una formació específica de grau o de postgrau, s'han de regir pels principis de mèrit, capacitat, publicitat i concurrència, i han d'assegurar la idoneïtat dels aspirants en relació amb els llocs objecte de la convocatòria. En els procediments s'ha d'acreditar i verificar que els aspirants estan en possessió de les competències professionals exigides.

5. El personal directiu nomenat té dret a la inamobilitat en el lloc de treball, sempre que els resultats de l'avaluació de la gestió duta a terme siguin satisfactoris, i a romandre en el càrrec fins que, un cop finit el mandat en què hagi estat nomenat, cessi el president o presidenta de la corporació que l'havia nomenat. El nou president o presidenta de l'ens local pot, discrecionalment, prorrogar el període d'exercici de les funcions directives per a un altre mandat, o bé convocar un nou procediment de selecció i provisió del lloc de treball.

Cal observar que l'article transcrit dona resposta a la majoria d'interrogants oberts per l'article 13 del TREBEP, per no dir tots. Potser caldria rectificar, només, la "i" copulativa del seu primer apartat, per una "o" disjuntiva, en la mesura que l'article 13.4 del TREBEP estableix la subjecció

del personal directiu a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció únicament quan reuneixi la condició de personal laboral. A més, cal destacar que l'article 1.2 del Reial decret 1382/1985, d'1 d'agost, pel qual es regula la relació laboral de caràcter especial del personal d'alta direcció, defineix aquest personal com els treballadors que exerciten poders inherents a la titularitat jurídica de l'empresa i relatius als objectius generals d'aquesta, amb autonomia i plena responsabilitat, només limitades pels criteris i les instruccions directes emanades de la persona o dels òrgans superiors de govern i administració de l'entitat que respectivament n'ocupi la titularitat. Això ha provocat que no pocs pronunciaments jurisprudencials, com ara la STS, Sala Social, Secció Primera, de 16 de març de 2015, hagin conclòs que no hi ha un concepte especial d'alta direcció per a les administracions públiques:

"[...] y si estas en virtud de las normas de Derecho Administrativo no pueden en principio delegar 'poderes inherentes' a la esfera de competencia propia de los órganos administrativos superiores, de ello se derivarán las correspondientes restricciones en la aplicación de este tipo de contratos, pero sin que en ningún caso sea posible dispensar la concurrencia de alguno de los requisitos que delimitan la alta dirección, permitiendo que se otorgue esta calificación a trabajos que no cumplen las exigencias legales."⁶

¹) Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

²) Per tots, Mauri Majós, Joan. "Personal directiu i personal eventual després de la LRSAL". Seminari de Dret Local. FMC, març de 2015. Es pot consultar, del mateix autor, "La situació del personal directiu de les diputacions provincials després de la STS de 17 de desembre de 2019: alternatives d'interpretació i propostes de regulació". *Quaderns de Dret local*, núm. 54. Fundación Democracia y Gobierno Local. Octubre 2020, p. 12-68.

³) Mauri Majós, Joan. "Personal directiu i personal eventual...", *op. cit.*

⁴) Per tots, Jiménez Asensio, Rafael. "El personal directivo en la Administración local". *Estudios de Relaciones Laborales*. Diputació de Barcelona, maig 2009. "Políticas de Recursos Humanos en la Administración Local: estado de la cuestión y propuestas de cambio". *Diario La Ley*, 2019.

⁵) ECLI:ES:TS:2019:4148.

⁶) ECLI:ES:TS:2015:1543.



Marcel·lí Pons Duat

Secretari general de l'Àrea Metropolitana de Barcelona