

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



La desregulació de les funcions de les secretaries dels consorcis locals

28-07-2023

1. Naturalesa jurídica dels consorcis

1.1 La transformació legal dels consorcis d'entitat local en ens públics

El primer text legal que fa referència als consorcis locals és l'article 37.1 del Reglament de serveis de les corporacions locals, aprovat pel Decret de 17 de juny de 1955 (RSCL), que reconeix el caràcter d'ens local als consorcis. En la mateixa línia, el Reial decret 3046/76, de 6 d'octubre, segueix mantenint el caràcter d'ens local.

En la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL) no es reconeix explícitament el caràcter d'ens local als consorcis, de manera que, d'acord amb l'article 3.2, són les comunitats autònomes les que ho han de fer. A Catalunya, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), en els articles 1-3 no reconeix el caràcter d'ens local dels consorcis. Podem trobar altres comunitats autònomes, com Andalusia, que sí que l'ha reconegut en la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia.

També s'ha produït una sèrie de modificacions dels consorcis relacionats amb la seva organització i regulació. Així, la Llei 30/1992 (LRJPAC) considera el consorci com la forma de cooperació no sols d'àmbit local sinó de comunitat autònoma i estatal. La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalitat i sostenibilitat (LRSAL), estableix l'adscripció per primer cop dels consorcis a un dels ens membres. La Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic, estableix el dret de separació i la causa de dissolució dels consorcis.

Des del punt de vista de la jurisprudència, inicialment podem trobar sentències que recullen la consideració del consorci com a ens local: STS de 30 d'abril de 1999, STS 8715/2007 i STJ de Madrid 879/2013. Aquesta jurisprudència també recull la necessitat de disposar d'un lloc de treball de funcionari amb habilitació de caràcter nacional (FHCN) en els consorcis.

No obstant això, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic (LRJSP) deroga l'article 87.1 de la LRBRL (possibilitat dels ens locals de constituir consorcis) i estableix que el consorci és un ens públic integrat en el sector públic institucional. El sistema de fons disposa que l'aplicació de la LRJSP i la LRBRL és supletòria.

A partir d'aquí podem trobar sentències que consideren que els consorcis no són entitats locals perquè la comunitat autònoma no ho ha reconegut així, tot i que ho pot fer d'acord amb la LRBRL (STS 603/2020, de 28 de maig, i STSJ Galicia 196/2022, de 20 de maig.) També hi ha sentències que consideren que no hi ha llocs habilitats als consorcis pel fet de no ser ens locals (STS 1341/2019).

A Catalunya, el TRLMRLC no reconeix la condició d'ens local al consorci i, per tant, tanca la porta a la creació de llocs de treball de FHCN en aquests ens.

1.2 El règim jurídic dels consorcis

Quant al règim jurídic aplicable als consorcis, la LRJSP regula els consorcis als articles 118-127. Tots aquests articles tenen caràcter de bàsic, a excepció de l'article 123.2, d'acord amb el que disposa la disposició final 14 de la LRJSP. Així, l'article 119 de la LRJSP disposa que els consorcis s'han de regir pel que estableix aquesta llei, per la normativa autonòmica, pels seus estatuts i, si no n'hi ha, per la normativa civil i mercantil aplicable. L'article 119.3 de la LRJSP estableix el caràcter supletori de la llei en relació amb la LRBRL i la LRSAL sobre els consorcis locals.

La LRJSP no fa cap referència a les funcions de les secretaries dels consorcis i únicament l'article 121 esmenta que el personal dels consorcis ha de procedir exclusivament de les administracions participants i que el seu règim jurídic és el de l'administració pública de procedència.

D'altra banda, la normativa catalana fa referència als consorcis en els articles 151, 191, 269, 270 i 271 del TRLMRLC, sense fer cap esment especial al perfil o a les funcions de les secretaries dels consorcis.

La disposició transitòria segona de la LRJSP estableix que les entitats, entre les quals hi ha els consorcis, en el moment que entren en vigor continuen regint-se per la seva normativa específica fins a l'adaptació establerta a la disposició addicional quarta, la qual estableix un termini d'adaptació fins a l'octubre de 2024.

2. Les secretaries dels consorcis

2.1 Els llocs de treball de les secretaries

En primer lloc, cal determinar si aquests llocs de treball són llocs de treball amb funcions reservades a FHCN d'acord amb el que s'estableix a l'article 92 *bis* de la LRBRL i a l'article 7 del Reglament del règim jurídic dels funcionaris amb habilitació de caràcter nacional aprovat pel Reial decret 128/2018, de 16 de març (RFHCN). Aquesta normativa efectua una reserva d'aquestes funcions en relació amb els òrgans decisoris de les entitats locals i, si es considera que els consorcis no tenen el caràcter d'entitat local a Catalunya, no disposen de les funcions reservades de secretaria i, per tant, no és obligatori crear llocs de treball de FHCN.

No obstant, podem trobar dues situacions en què, d'acord amb les normes reglamentàries transitòries vigents, hi pot haver llocs de treball de personal FHCN en alguns consorcis:

- Consorcis amb llocs de treball de FHCN creats abans de la LRSAL

La disposició addicional sisena del RFHCN disposa que, si hi ha llocs de treball reservats a FHCN en consorcis locals creats amb anterioritat a la LRSAL, es pot declarar extingir-los o reclassificar en llocs de col·laboració de l'entitat local a la qual s'adscriuin. Per tant, permet la creació d'un lloc de treball de FHCN de col·laboració establerta a l'article 15 del RFHCN.

- **Consortis que gestionin serveis mínims o que així ho disposin els seus estatuts**

El Decret 195/2008, de 7 d'octubre, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya, estableix en l'article 8.b la possibilitat que en els consorcis que gestionin serveis mínims obligatoris o quan així ho disposin els seus estatuts es puguin classificar els llocs de treball com a reservats a personal FHCN amb l'informe preceptiu i vinculant de l'entitat local.

No obstant aquesta norma, cal dir que la Generalitat de Catalunya és contrària a la creació d'aquests llocs de treball en els consorcis i és l'administració competent per poder crear els llocs reservats.

La resta de consorcis que no disposin de la possibilitat de crear llocs de personal de FHCN, tal com hem explicat anteriorment, haurien de disposar de llocs de funcionaris per al personal que hagi de desenvolupar les funcions de secretaria, perquè són funcions reservades a funcionaris d'acord amb el que disposa l'article 9 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, del Text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP) i la jurisprudència aplicable.

2.2 Les funcions i els requisits de les secretaries

Les funcions de les secretaries dels consorcis, d'acord amb el que hem dit més amunt, poden ser diferents segons si es tracta de llocs de personal FHCN o de funcionari de carrera sense habilitació.

- **Els llocs de treball reservats a FHCN**

Correspon a les secretaries desenvolupar les funcions de fe pública i l'assessorament legal preceptiu que s'estableix a l'article 3 del RFHCN, en relació amb els òrgans que es vinculin a l'entitat pública. Com es pot observar, aquest assessorament jurídic és un assessorament limitat als aspectes i supòsits que s'hi detallen, però no ho és en relació amb la globalitat de tots els temes tractats en els òrgans en què hi participi. Els requisits i la forma d'accés són els corresponents als FHCN.

- **Els llocs de treball de funcionaris de carrera del consorci**

En el supòsit, que serà la regla general, que el lloc de secretari o secretària del consorci el desenvolupi un funcionari o funcionària de carrera sense habilitació de caràcter nacional, ens podem trobar en diverses possibilitats en l'exercici de les seves funcions: la primera, que si l'ens d'adscripció del consorci fos una entitat local es podria entendre aplicable el règim especificat a l'apartat anterior, d'acord amb l'article 121 de la LRJSP, és a dir, aplicar el règim de FHCN.

A les secretaries no adscrites a entitats locals, i sens perjudici de la regulació estatutària, cal aplicar als òrgans dels consorcis el règim de les funcions de la secretaria establerta als articles 16-18 de la LRJSP. La particularitat respecte al règim anterior consisteix que el secretari o secretària de l'òrgan ha de garantir la legalitat formal i material de totes les actuacions sense excepció de l'òrgan col·legiat. Aquesta funció és una ampliació de les funcions establertes per als llocs de FHCN. Els articles 17 i 18 de la LRJSP estableixen la necessitat de la presència del secretari o secretària de l'òrgan per poder-se constituir i que correspon al secretari o secretària l'emissió de

l'acta. No s'esmenta cap funció d'assessorament jurídic ni de fe pública en relació amb els òrgans unipersonals. En defecte d'aquesta regulació anterior, de la normativa catalana i l'estatutària que es pugui establir, només queda aplicar de manera supletòria les funcions de la secretaria dels òrgans col·legiats de l'Administració de l'Estat que estableix l'article 19 de la LRJSP.

En aquests supòsits tampoc s'estableix quina categoria professional ha de disposar el personal que ha d'efectuar les funcions de secretaria ni tampoc si està reservat a persones amb determinades carreres professionals (per exemple, llicenciats en dret en tractar-se de funcions d'assessorament jurídic). A més, l'article 16 de la LRJSP d'aplicació bàsica permet que un membre de l'òrgan administratiu pugui ser-ne el secretari o secretària sense especificar si aquest és funcionari o quina qualificació professional hauria de tenir.

Finalment ens podem trobar en un supòsit bastant comú com és que els estatuts mateixos estableixin que el càrrec de secretari l'exerceix el secretari o secretària de l'entitat local adscrita, en aquest supòsit s'articula mitjançant una ampliació de funcions complementàries per decret de l'alcaldia dels ens locals i amb la determinació corresponent, si s'escau, en la relació de llocs de treball, tal com s'estableix a l'article 6.3 del RFHCN.

Per tant, davant la manca de regulació o davant regulació fins i tot contradictòria, és necessari que els estatuts dels consorcis estableixin clarament les funcions i els requisits de les persones que hagin d'exercir unes funcions tan importants com són l'assessorament jurídic i la fe pública en les secretaries dels consorcis locals.



Isidre Martí Sardà

Secretari General de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú i professor associat de la Universitat Oberta de Catalunya