

LA DESITJABLE DESCENTRALITZACIÓ DEL RÈGIM JURÍDIC DELS FUNCIONARIS D'ADMINISTRACIÓ LOCAL AMB HABILITACIÓ DE CARÀCTER NACIONAL. L'APLICACIÓ A CATALUNYA D'UNA PREVISIÓ SIMILAR A LA PREVISIÓ ESPECIAL PER AL PAÍS BASC DE 2021

Joan Anton Font Monclús*

Resum

La disposició final primera de la Llei 22/2021, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2022, modifica l'apartat 7 de la disposició addicional segona de la Llei de bases de règim local (LRBRL), per preveure que, en l'àmbit de la Comunitat Autònoma del País Basc, totes les facultats previstes a l'article 92 *bis* i concordants de l'esmentada llei en relació amb els funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional (FALHN) seran assumides en els termes que fixi la normativa autonòmica. Entre aquestes facultats, s'hi inclouen la selecció, l'aprovació de l'oferta pública d'ocupació per cobrir les vacants existents en el seu territori, la convocatòria en el seu territori dels processos de provisió, el nomenament del personal funcionari, l'assignació de la primera destinació i les situacions administratives. La fórmula jurídica aplicable per al País Basc, també ho és a Catalunya, tenint en compte els antecedents d'èxit més immediats, de quan, fruit del primer redactat de l'EBEP, la Generalitat en tenia les competències.


Paraules clau: funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional; Administració local; autonomia local; funció pública; descentralització.

THE ADVISABLE DECENTRALISATION OF THE LEGAL SYSTEM GOVERNING LOCAL AUTHORITY CIVIL SERVANTS WITH NATIONAL AUTHORISATION: THE APPLICATION IN CATALONIA OF PROVISIONS SIMILAR TO THOSE OF THE 2021 SPECIAL SYSTEM FOR THE BASQUE COUNTRY

Abstract

Final Provision One of Spain's Law 22/2021, of 28 December, on the General State Budget for 2022, amends Section 7 of Additional Provision Two of the Law governing the rules of local government (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL), to state that, within the Autonomous Community of the Basque Country, all the powers contemplated in Article 92 bis and concordant provisions of said Law with regard to local authority civil servants with national authorisation (funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, FALHN) shall be assumed under the terms established by autonomous community law. These powers include recruitment, approval of situations vacant announcements to cover vacancies arising in its territory, the organising within its territory of service provision processes, the appointment of civil servants, assignments to first positions and administrative situations. The legal formula applicable to the Basque Country is equally applicable to Catalonia, bearing in mind the most recent successful precedents, when, as a result of the first wording of the Basic Civil Service Statute (Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP), the Generalitat de Catalunya had powers in the area.

Keywords: local authority civil servants with national authorisation; local authorities; local autonomy; civil service; decentralisation.

* Joan Anton Font Monclús, secretari general de l'Ajuntament de Tarragona i professor associat al Departament de Dret Públic de la Universitat Rovira i Virgili. Campus Catalunya, Facultat de Ciències Jurídiques, av. Catalunya, 35, 43002 Tarragona. joananton.font@urv.cat.  0000-0001-6230-944X.

Article rebut el 20.01.2022. Avaluació cega: 22.03.2022 i 01.04.2022. Data d'acceptació de la versió final: 29.06.2022.

Citació recomanada: Font Monclús, Joan Anton. (2022). La desitjable descentralització del règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional. L'aplicació a Catalunya d'una previsió similar a la previsió especial per al País Basc de 2021. *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 75-92. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i65.2022.3788>

Sumari

1 La regulació inicial a la disposició addicional segona de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), aprovat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril

2 La modificació del règim jurídic dels FALHN efectuada per la LRSAL

2.1 La motivació i els objectius de la LRSAL

2.2 La tramitació de la llei pel que fa als FALHN

2.2.1 El Consell d'Estat i el COSITAL

2.2.2 La tramitació a les Corts

2.3 La nova regulació pel que fa a creació i selecció dels FALHN a la LRSAL

3 La modificació de l'apartat 7 de la disposició addicional segona de la LRBRL i la possibilitat de definició d'un règim similar per a Catalunya o altres comunitats autònomes que responsablement desitgin la professionalització dels FAEHN

3.1 Drets històrics al País Basc i a Navarra relacionats amb els FALHN

3.2 Aplicació a Catalunya de la descentralització prevista pel País Basc

4 Conclusions

Referències

1 La regulació inicial a la disposició addicional segona de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), aprovat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril

El Ple del Congrés dels Diputats va aprovar l'EBEP el dia 29 de març de 2007. Aquest va substituir íntegrament la normativa reguladora vigent fins aleshores dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional (FALHN). La disposició derogatòria única derogava els articles 92 i el capítol III del títol VII (art. 98 i 99) de la Llei de bases de règim local 7/1985, de 2 d'abril (LRBRL), i el capítol III del títol VII (art. 158 a 166) del Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel RDL 781/1986, de 18 d'abril (TRRL), que són precisament els que feien referència a aquells.

El text final, pel que fa als FALHN, va ser fruit de les negociacions entre les forces polítiques, les aportacions i negociacions del Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL). Es va mantenir la disposició addicional segona, a la qual es van incorporar algunes de les reivindicacions de la representació dels FALHN, però no totes. Va desaparèixer el caràcter autonòmic i van passar a denominar-se *funcionaris amb habilitació de caràcter estatal* (FHE). Aquesta modificació del concepte *estatal* per l'anterior *nacional* s'ha de considerar més respectuosa amb la realitat plurinacional de l'Estat espanyol i, per tant, amb les sensibilitats de totes les forces polítiques i dels territoris. Malgrat això, un nou esperit centralitzador va provocar, l'any 2013, la recuperació del concepte *nacional*.

L'EBEP, més que aportar novetats en el règim jurídic dels actuals FHE, el que va provocar és una forta descentralització en les comunitats autònomes (CA). Es van mantenir les funcions com a necessàries i estructurals, així com l'habilitació i la competència bàsica estatal, però es va traspasar a les CA el desplegament del seu règim jurídic.

Pel que fa a creació, classificació i supressió de places de FALHN, en l'apartat 3 es va incorporar una modificació a favor de les CA. El règim anterior només preveia que les CA tenien les competències d'execució en matèria de creació, supressió i classificació de llocs de treball reservats. L'EBEP preveu que aquesta és una competència autonòmica d'acord amb els criteris bàsics establerts per la llei.

Un dels punts més conflictius i que més desconfiança provocava en els FALHN era el de l'oferta pública d'ocupació. Finalment, en el punt 4, aquesta es deixava en mans de les CA. Aquest sistema tenia un punt positiu, també reivindicat per part de la representació dels FALHN, sobretot els representants catalans. Amb el sistema anterior, la convocatòria pública corresponia a l'Estat, i les places es repartien pel territori en proporció a les sol·licituds dels aspirants. Les CA amb escassa tradició "opositora" (com el cas de Catalunya) sortien perjudicades per aquest sistema, de manera que es provocava una gran quantitat de places sense cobrir i, per tant, cobertes interinament. El fet de passar la competència a les CA, si aquestes actuaven responsablement, suposava adequar les ofertes públiques a les necessitats reals del territori.¹ Però no totes les CA van actuar responsablement.

Cal afirmar que Catalunya va ser la comunitat autònoma que més places va convocar de tot l'Estat espanyol (en els anys de vigència de la DA 2a EBEP). Va actuar amb gran dosi de responsabilitat en aquest sentit i va demostrar que, amb l'actuació responsable, aquest règim resol de forma més satisfactòria les necessitats reals del territori per a la cobertura de llocs de treball reservats a FHE. En els quatre anys d'exercici de competències es van convocar 423 places, d'acord amb la següent distribució:

Taula 1

Oferta pública d'ocupació a Catalunya

	Secretaria-Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2009	50	17		44		111
2010	50	15		35		100
2012	40	15	5	35	5	100

¹ Així es va pronunciar l'Assemblea General del Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya, celebrada a Tarragona el 20 de novembre de 1999. En la seva ponència IV, ja afirmaven i reclamaven que l'adjudicació de places per territoris es fes segons la proporció del nombre de vacants existents, i no segons el nombre de sol·licituds presentades.

	Secretaria-Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2013	40	18	12	30	12	112
TOTALS	180	65	17	144	17	423

Font. Elaboració pròpia.²

Si es compara aquest quadre amb els dels quatre anys posteriors d'oferta pública que es van convocar a Espanya, es pot apreciar en el següent quadre com, proporcionalment, aquesta oferta és clarament inferior a l'efectuada per Catalunya. També es pot constatar com a Catalunya es va donar prioritat a la subescala de Secretaria-Intervenció, i a Espanya, a la d'Intervenció-Tresoreria, categoria d'entrada:

Taula 2

Oferta pública d'ocupació a Espanya

	Secretaria-Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2014	90	30		131		251
2015	115	35	20	125	45	340
2016	145	75		195		415
2017	150	100	22	148	30	450
2018	200	68	60	90	60	478
2019	200	30	50	190	30	500
TOTALS	900	338	152	879	165	2434

Font. Elaboració pròpia.

El desenvolupament que en van fer la resta de comunitats autònomes va ser molt desigual, i algunes van arribar a la deixadesa total, fet que va propiciar una posterior reacció centralitzadora. Així, per exemple:

Taula 3

Oferta pública d'ocupació a Galícia

	Secretaria-Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2010			4		7	11

Font. Elaboració pròpia.

Taula 4

Oferta pública d'ocupació a la Comunitat Valenciana

	Secretaria-Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2013			12		18	30

Font. Elaboració pròpia.

² Sobre la comparativa de les dades de totes les taules, es pot consultar Font Monclús (2020).

Taula 5

Oferta pública d'ocupació a Castella-la Manxa

	Secretaria-Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2008	24					24

Font. Elaboració pròpia.

Taula 6

Oferta pública d'ocupació a les Illes Balears

	Secretaria-Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2008	4			6		10
2010		6				6
2012			2		2	4

Font. Elaboració pròpia.

Taula 7

Oferta pública d'ocupació a Extremadura

	Secretaria-Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2009	20	6				26

Font. Elaboració pròpia.

Taula 8

Oferta pública d'ocupació a Andalusia

	Secretaria-Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció-Tresoreria entrada	Intervenció-Tresoreria superior	TOTAL
2008	55					55
2009				40		40
2010					20	20
2011		30			15	45
2014	39					39
2015			23		16	39

Font. Elaboració pròpia.

Taula 9

Oferta pública d'ocupació a Castella i Lleó

	Secretaria- Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2008	40					40
2009	28					28
2011	10					10

Font. Elaboració pròpia.

Taula 10

Oferta pública d'ocupació a Múrcia

	Secretaria- Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2013				6		6

Font. Elaboració pròpia.

Taula 11

Oferta pública d'ocupació al País Basc

	Secretaria- Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2008	10	8		8		26
2012	10	8		8		26

Font. Elaboració pròpia.

Taula 12

Oferta pública d'ocupació a Aragó

	Secretaria- Intervenció	Secretaria Entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2008	15					15
2012	30			5		35
2013	29			6		35

Font. Elaboració pròpia.

Taula 13

Oferta pública d'ocupació a Cantàbria

	Secretaria- Intervenció	Secretaria entrada	Secretaria superior	Intervenció- Tresoreria entrada	Intervenció- Tresoreria superior	TOTAL
2011	4			2		6

Font. Elaboració pròpia.

També es va fixar com a competència autonòmica la selecció d'acord amb els títols i programes mínims aprovats reglamentàriament pels ministeris d'administracions públiques. Aquests títols i programes mínims es van desplegar per l'Ordre APU/450/2008, publicada en el BOE de 25 de febrer. Tanmateix, aquesta ordre en principi només es preveia per als processos selectius de 2008. Posteriorment, per l'Ordre APU/3805/2008, de 26 de desembre, publicada en el BOE de 31 de desembre, es va preveure la seva aplicació en tots els processos selectius de forma definitiva.

El punt 5 regulava el sistema de provisió de llocs de treball, amb una remarcable descentralització a les CA. El concurs continuava sent el sistema normal de provisió de llocs de treball. S'hi havien de tenir en compte els mèrits generals, els autonòmics i els locals, així com el coneixement de la llengua pròpia. No obstant això, no es fixava cap percentatge d'aquests mèrits. Seria la normativa autonòmica de desplegament la que els regulés, fet que suposava que hi podia haver normatives molt diferents depenent de cada comunitat autònoma.

Si es fa una anàlisi comparativa del pes dels diferents tipus de mèrits en els sistemes de provisió, es pot constatar com les previsions inicials de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), o els desplegaments autonòmics de la disposició addicional segona de l'EBEP (per part de les CA que ho van desplegar), donaven major importància a mèrits autonòmics (per donar cabuda a les especialitats normatives de cada comunitat autònoma) i als locals (com a exponent d'autonomia local i capacitat de participar en el disseny del perfil professional d'un alt funcionari municipal):

Taula 14

Comparativa dels diferents tipus de mèrits en els sistemes de provisió

Normativa d'aplicació	Mèrits generals	Mèrits autonòmics	Mèrits locals
LRBRL (abans LRSAL)	65	10	25
Catalunya	20	40	40
Galícia	65	10	25
València	50	25	25
Múrcia	50	25	25
País Basc	65	30	5
LRSAL	80	15	5

Font. Elaboració pròpia.

Es pot constatar com Catalunya és la comunitat autònoma que major pes donava als mèrits autonòmics i locals, fet que propicia una major incidència en la provisió dels llocs del coneixement de les especificitats del règim local i jurídic propi, així com dels ens locals per definir els perfils professionals dels seus FALHN. Segurament per aquesta possibilitat, a Catalunya, des de l'EBEP i fins a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), no es va procedir a cap nomenament per lliure designació, perquè els municipis no havien d'afrontar un complex procediment per tal d'obtenir la categoria de "municipis de gran població", que és el que possibilitava les lliures designacions, ja que tenien un ampli camp de maniobra a l'hora de fixar els coneixements específics i les habilitats dels seus FHE.³

En conclusió, l'EBEP va efectuar una important descentralització del règim jurídic dels FHE. Es va reservar el règim jurídic bàsic de l'habilitació estatal, les funcions mínimes necessàries encomanades a aquests funcionaris, els sistemes de provisió, les titulacions i els programes mínims d'accés i els criteris bàsics de la selecció, i es va deixar la resta per al desplegament autonòmic.

Aquest règim va tenir una durada curta, a partir de propostes de regulacions molt més conservadores. Va retornar la regulació completa cap a l'Estat i va desapoderar les CA de qualsevol competència en relació amb aquests funcionaris, excepte les simplement executores. Un pas enrere que es va concretar el desembre de l'any 2013 amb la LRSAL.

³ Aquesta és una tendència que ja s'ha invertit, i més per l'ampliació del supòsits de lliure designació efectuada per la LRSAL.

2 La modificació del règim jurídic dels FALHN efectuada per la LRSAL

Passats sis anys des de la nova regulació dels FHE, l'Estat en va tornar a plantejar una nova modificació substancial. La descentralització del règim jurídic d'aquests funcionaris es considera que va ser un encert per tal d'intentar encaixar l'exercici de les funcions públiques necessàries amb la forta descentralització que va comportar la revisió de tots els estatuts d'autonomia (amb importants competències en matèria de règim local atribuïdes a les CA). És cert que aquesta descentralització va provocar algunes disfuncions, tals com el diferent percentatge dels mèrits (generals, autonòmics i específics) en els concursos ordinaris; la manca d'homogeneïtzació dels processos selectius, que podia permetre que en algunes comunitats autònomes hi fos més fàcil l'accés, o la manca de convocatòria de processos selectius. Corregir aquestes disfuncions hauria estat tan fàcil com modificar la normativa que regula aquests aspectes i passar a l'Estat uns mínims competencials que asseguressin unes condicions mínimes bàsiques que haurien hagut de complir totes les CA. Malgrat tot, l'opció de l'Estat va ser la d'una proposta de forta centralització de contingut i ideològica (amb el vistiplau del COSITAL,⁴ tot i que l'organització dels FALHN a d'altres CA no hi coincideixi, com és el cas de Catalunya, en què el Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya [CSITAL] manté una altra opinió). Una prova d'aquest fet és que els FHE recuperen l'adjectiu *nacional* per substituir *estatal* com un menyspreu al sentiment nacional de parts del territori estatal.⁵

2.1 La motivació i els objectius de la LRSAL⁶

L'any 2011 es va tramitar i aprovar una reforma constitucional, la de l'article 135, que ha provocat una important transformació en els principis que inspiren l'actuació de l'Administració i ha donat una importància cabdal al concepte d'estabilitat pressupostària.

Aquesta modificació "expres" de la Constitució fou provocada pel compliment dels compromisos assumits per Espanya per la seva integració a la Unió Econòmica i Monetària Europea. Es tracta d'un marc en el qual l'estabilitat pressupostària adquireix un valor estructural, que condiona la capacitat d'actuació financera i pressupostària de les administracions públiques.

El desplegament d'aquest article es va efectuar a través de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. L'aplicació de la normativa que es desprèn d'aquesta llei orgànica és la que va motivar de forma essencial la modificació de la normativa bàsica estatal, tal com ja s'especifica en el primer paràgraf de l'exposició de motius de la LRSAL.

A partir d'aquesta justificació principal, la LRSAL persegueix quatre objectius bàsics:

- Clarificar les competències municipals per tal d'evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions i, així, fer efectiu el principi d'"una administració, una competència".
- Racionalitzar l'estructura administrativa de l'Administració local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera.
- Garantir un control financer i pressupostari més rigorós.
- Afavorir la iniciativa econòmica privada, evitant intervencions administratives desproporcionades.

L'objectiu de la llei, doncs, no era (ni és) el règim jurídic dels FHE, sinó una profunda reforma del règim local per tal d'adequar-lo, bàsicament, als principis de sostenibilitat econòmica per regular l'àmbit competencial (reduint-lo) d'acord amb el principi d'"una competència, una administració" i per reduir el sector públic local.⁷

4 Així ho manifesta el president del COSITAL en el llibre editat amb motiu del bicentenari de la professió *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, 200 años al servicio de la ciudadanía*, p. 363-368.

5 El nou règim jurídic del FALHN està abastament desenvolupat a l'obra col·lectiva de Martí Sardà (2019). També ho analitza en profunditat Font Monclús (2020) citat *ut supra*.

6 El doctor Fuentes efectua una anàlisi global (tot i que centrada en les competències ambientals) sobre els efectes finals de la LRSAL en l'àmbit competencial després de les STC (Fuentes, 2015).

7 Sobre el paper de les diputacions en la seva funció d'assistència a les entitats locals, podeu consultar Gifreu (2017, p. 131-214).

L'avantprojecte va experimentar nombroses modificacions en molt poc temps abans de la seva aprovació per part del Consell de Ministres el dia 26 de juliol de 2013. Això no obstant, la nova regulació prevista de FALHN no va sofrir variacions substancials en relació amb les propostes inicials.

Aquest nou règim va suposar la incorporació d'un nou article a la LRBRL, el 92 bis, i la modificació dels articles 213 i 218 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (TRLHL), així com la derogació de la DA 2a de l'EBEP.

2.2 La tramitació de la llei pel que fa als FALHN

2.2.1 El Consell d'Estat i el COSITAL

El Consell d'Estat es va pronunciar sobre l'avantprojecte mitjançant el Dictamen 567/2013, de 26 de juny de 2013. La seva anàlisi de l'article 92 bis només es manifesta críticament pel que fa a la reducció dràstica del pes dels mèrits específics i autonòmics. En aquest sentit, el Consell d'Estat afirma:

En cuanto a la tercera cuestión apuntada, se ha criticado que la distribución de los porcentajes atribuidos a la puntuación de los méritos generales se haya modificado de manera que los porcentajes asignados a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales sean notablemente inferiores a aquel que se fija para el Estado. Sin ser en sí misma objetable esta opción, es cierto que la descompensación entre unos y otros porcentajes es notoria, sin que se advierta la razón que justifique esa diferencia. Procede revisar, por ello, en este aspecto, la regulación proyectada.

La representació professional, a través del COSITAL, es va mostrar favorable (amb algunes reticències) al projecte de llei.

Un exemple clar del posicionament del COSITAL en relació amb les modificacions introduïdes per la LRSAL es desprèn de l'editorial de la *Revista de Estudios Locales*, editada per l'esmentat col·legi.⁸

La sensació és que el COSITAL va perdre un esperit pro local (a favor de l'autonomia local), de modernització i professionalització d'acord amb els requisits d'una administració moderna per tal de retornar als postulats més corporativistes i, així, posicionar-se a favor del centralisme més dur. Es considera que va ser una mala estratègia que per sort alguns territoris intenten resoldre (CSITAL Catalunya). Tot i això, amb la LRSAL el marge autonòmic ha quedat reduït a la mínima expressió.

El posicionament del CSITAL català va ser diametralment oposat, i es va escenificar en la seva assemblea celebrada a Lleida el mes d'octubre de l'any 2013, en la qual es va aprovar la declaració "Creant futur pels governs locals de Catalunya". En aquesta assemblea s'efectua una declaració totalment contrària als principis centralitzadors que es desprenen de la LRSAL.⁹

8 Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. (Ed.). (2014). Análisis de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local [Número extraordinari]. *Revista de Estudios Locales*, 169.

9 La seva declaració, entre d'altres, deia:

1. [...]
2. *Defensem* el principi d'autonomia local i ens manifestem contraris al procés recentralitzador dissenyat per iniciatives legislatives que, justificades únicament per la crisi econòmica i el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, no sols disminueixen les competències dels ens locals en favor d'altres ens supramunicipals, sinó que condicionen el seu exercici a inconcrets desplegaments reglamentaris posteriors, sense definir el model territorial ni el règim electoral, que posen en perill el model competencial garantit per l'Estatut d'autonomia i que condueixen a un empobriment irreversible dels serveis públics locals.
3. *Manifestem* el nostre desacord amb una regulació de la nostra professió que de forma sobtadament contradictòria amb la Llei de modernització del Govern local i l'Estatut bàsic de l'empleat públic ens retorna a una situació anterior a la Llei reguladora de les bases del règim local, que no respecta les competències estatutàries i converteix els FHE exclusivament en els instruments executors de la política econòmica del Govern central, en contraposició als governs locals i autonòmics, que vol modificar la dependència orgànica i funcional dels interventors dels ens locals i que no aborda la molt necessària reforma de les hisendes locals.
4. *Creiem* en el model professional descentralitzat definit en el Pla director professional de CSITAL de Catalunya, que situa els secretaris, interventors i tesorers d'Administració local en una posició equilibrada en el model competencial de les

Es pot constatar com el CSITAL català apostava per una estratègia continuista amb la manifestada pel COSITAL a escala estatal els últims anys, molt més favorable a l'autonomia local i a la descentralització. Contràriament, el COSITAL espanyol s'apuntava al corrent centralitzador de l'Estat i més invasiu de les competències locals.

2.2.2 La tramitació a les Corts

Durant la tramitació al Congrés, el Grup Parlamentari Unión Progreso y Desarrollo (UPyD) i el Grup Parlamentari Català (CiU) van presentar esmenes a la totalitat al projecte de llei. Ambdós, en la seva justificació, van presentar, també, arguments referents als FHE.

Concretament, UPyD feia una referència explícita al debilitament de la independència dels FHE. En aquest sentit, argumentava:¹⁰

Los controles internos y externos de la Administración local han fallado, como demuestra el elevado número de casos de corrupción, nepotismo, impago de facturas a proveedores e incumplimientos de las normas presupuestarias y de contratación administrativa. En parte esa ausencia de controles se ha debido a laxitud en el nombramiento del personal directivo, pero, sobre todo, al debilitamiento de la independencia de los funcionarios con habilitación nacional. También a la falta de controles de las administraciones superiores, a la falta de capacidad de control del Tribunal de Cuentas y al fallo de los sistemas de control judicial previstos frente a actos ilegales.

Pel que fa al Grup Parlamentari Català (CiU), manifestava la seva queixa per la forta centralització del nou règim de FALHN:¹¹

Igualmente, no es aceptable la involución en lo que atañe al régimen de los funcionarios con habilitación estatal. La competencia para el diseño de las ofertas de ocupación y las convocatorias correspondientes de plazas de dichos funcionarios retorna al Estado, con lo que se impide a las comunidades autónomas afrontar políticas activas para la reducción de vacantes de puestos reservados en su ámbito territorial. En este ámbito, también debe remarcar que desaparece el conocimiento de la lengua propia de las comunidades con lenguas cooficiales diferentes del castellano, caso del catalán, como elemento integrante de los méritos en los concursos para la provisión de puestos; asimismo, desaparecen las referencias al conocimiento del derecho propio de la comunidad autónoma, lo cual muestra un evidente menosprecio a la diversidad lingüística y normativa de los diferentes territorios del Estado y de su relevancia en el ejercicio efectivo de las funciones reservadas en las corporaciones locales.

En relació amb les esmenes específiques que afectaven el nou règim proposat dels FALHN, hi ha els que defensaven la supressió de l'article 92.bis. Aquesta era la postura defensada per ERC sobre la base dels següents arguments, centrats, bàsicament, en la invasió de les competències previstes a l'Estatut d'autonomia de Catalunya:¹²

Mediante la introducción del artículo 92.bis se suprimen las competencias asignadas a las Comunidades Autónomas para la convocatoria de plazas de funcionarios de habilitación estatal (FHE), para su selección y régimen disciplinario otorgadas por la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público. Se trata, en definitiva, de un nuevo ataque a las competencias de la Generalitat de Catalunya al que debe añadirse el efecto de distanciamiento entre las entidades locales y los órganos que deben seleccionar a los funcionarios de habilitación estatal.

administracions estatal, autonòmica i local respectant les competències autonòmiques definides en l'Estatut d'autonomia. És en aquest sentit que entenem desafortunada i alhora rebutgem la proposta del canvi de l'actual denominació de FHE aprovada pel parlament espanyol l'any 2008 –amb la conformitat llavors de tota l'organització col·legial estatal– per la de FALHN, per considerar-la innecessària i no integradora.

10 BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 58-2, 30.10.2013, p. 22.

11 BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 58-2, 30.10.2013, p. 27.

12 BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 58-2, 30.10.2013, p. 77.

Entre otros efectos, esta medida comporta la recuperación por parte del Estado de la competencia para la selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter estatal (FHE), la competencia para crear, clasificar o suprimir puestos de empleo reservados a los FHE, la determinación del régimen disciplinario, y la competencia para regular las formas de provisión. Asimismo, los concursos ordinarios pasan a tener una base territorial estatal y se invierte el peso de los méritos en los concursos ordinarios, pasando a ser predominantes los méritos estatales (mínimo del 85 %) versus los autonómicos (máximo del 10 %) y los locales (máximo del 5 %). Finalmente, desaparece el conocimiento de la lengua o lenguas propias de las Comunidades Autónomas (en el caso de Catalunya, el catalán y el occitano) como elemento integrante en los méritos en los concursos para la provisión de puestos, y se suprimen las referencias al conocimiento del derecho propio de la Comunidad Autónoma.

Así pues, se establece un modelo que vulnera el régimen de competencias establecido por el apartado a) del artículo 136 del Estatuto de autonomía de Catalunya que además no ofrece ninguna garantía del conocimiento de la realidad catalana por parte de los FHE que obtengan puestos de trabajo en las entidades locales de Catalunya.

El Grup Parlamentari d'IV, ICV-EUiA, CHA també proposava la supressió de l'article 92.bis sobre la base dels següents arguments,¹³ amb una motivació quasi idèntica a la presentada per ERC:

Mediante la introducción del artículo 92 bis se suprimen las competencias asignadas a las comunidades autónomas para la convocatoria de plazas de funcionarios de habilitación estatal (FHE), para su selección y de régimen disciplinario otorgadas por la disposición adicional 2.ª del EBEP. Se trata en definitiva un ataque directo contra las competencias de la Generalidad de Cataluña al que se añade un efecto de distanciamiento entre los entes locales y los órganos que han de seleccionar los funcionarios de habilitación estatal. Entre otros efectos, esta medida comporta que retornen al Estado la competencia para la selección y formación de los FHE, la competencia para crear, clasificar o suprimir puestos de trabajo reservados a FHE, la determinación del régimen disciplinario y la competencia para regular las formas de provisión. Asimismo, los concursos ordinarios pasan a tener una base territorial estatal y se invierte el peso de los méritos en los concursos ordinarios, pasando a ser predominantes los méritos estatales (mínimo 85 %) versus los autonómicos (máximo 10 %) y los locales (máximo 5 %). Finalmente, desaparece el conocimiento de la lengua propia de las comunidades autónomas como elemento integrante en los méritos en los concursos para la provisión de puestos, y se suprimen las referencias al conocimiento del derecho propio de la comunidad autónoma. Así se establece un modelo que vulnera el régimen de competencias establecido por el artículo 136 a) EAC que además no ofrece ninguna garantía del conocimiento de la realidad catalana por parte de los FHE que obtengan puesto de trabajo a las entidades locales de nuestro país.

Les esmenes específiques presentades per Enrique Álvarez Sostres, membre del Foro Asturias, van ser, bàsicament, per defensar la supressió de la lliure designació com a sistema de provisió de llocs de treball. Va sol·licitar, també, la supressió del període mínim de permanència de dos anys per poder optar als nomenaments provisionals, a més de la possibilitat que les corporacions locals poguessin assignar als FALHN funcions complementàries i diferents de les reservades, així com funcions directives de caràcter gerencial. Álvarez també demanava que de forma expressa es fes constar la vigència de la normativa reglamentària de desplegament dels FHE, concretament, el RJFALHN, el RPFALHN, el Reial decret 834/2003, de 27 de juny (que modificava els dos anteriors), i el Reial decret, de 13 de maig, pel qual es modifiquen els requisits per la integració dels FALHN pertanyents a la subescala de Secretaria-Intervenció.

Per part de la Coalició Canària, es va presentar una esmena, bàsicament per tal de modificar la valoració dels mèrits i proposar que fos d'un 60 % per als generals, un 15 % per als autonòmics i un 25 % per als locals. També proposaven suprimir l'autorització expressa prevista per part de l'òrgan competent de l'Administració general de l'Estat en matèria d'hisendes locals pel nomenament per lliure designació i posterior cessament d'interventors en els municipis inclosos en l'àmbit subjectiu definit en els articles 111 i 135 del TRLH.

13 BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 58-2, 30.10.2013, p. 104.

El Grup Parlamentari d'UPyD, en el tràmit d'esmenes específiques al projecte de llei, proposava el concurs com a únic sistema de provisió de llocs de treball reservats a FALHN, coincidint amb Foro Asturias en aquesta sol·licitud. Els concursos proposaven que només es tinguessin en compte els mèrits generals i el coneixement de les llengües pròpies de les comunitats autònomes. També proposaven la clarificació de la dependència funcional dels FALHN als municipis, tot i que reservaven la seva gestió, la provisió de llocs i el règim disciplinari a la Direcció General de Funció Pública. Finalment, proposaven una regulació de la quantia de les retribucions dels FALHN, que s'havia de fixar per una norma general de caràcter nacional.

El Grup Parlamentari Català (CiU) presentava una primera esmena de supressió de l'article 92 bis, amb una justificació coincident a la presentada a l'esmena a la totalitat.¹⁴ També proposava afegir als supòsits de lliure designació les àrees metropolitanes, ja que entenia que reunien les mateixes raons que justifiquen l'excepcionalitat de la lliure designació.¹⁵

El Grup Parlamentari Popular també va proposar esmenes de millora tècnica, que, evidentment, van prosperar incorporant els supòsits excepcionals en els quals es podien efectuar nomenaments provisionals encara que no hagués transcorregut el termini mínim de dos anys de permanència al lloc de treball.¹⁶

Finalment, el Grup Parlamentari Socialista també va sol·licitar la supressió de l'article 92 bis per tal de mantenir la regulació vigent, que es considerava més respectuosa amb les competències de les comunitats autònomes sobre els FHE i amb les facultats dels mateixos municipis, fent referència específica a la participació en la determinació de mèrits per a la provisió de places.¹⁷

Les esmenes incorporades durant el debat al Senat, pel que fa a l'article 92 bis del projecte de llei, són una reiteració de les presentades en la tramitació al Congrés, per sol·licitar supressió o addicions o modificacions a base d'identiques argumentacions. No obstant això, el Grup Parlamentari de Convergència i Unió va presentar una nova esmena per tal que les funcions de gestió tributària no s'atribuïssin amb caràcter exclusiu als FALHN.

El debat en el Senat i en el Congrés no va aportar cap nova idea, proposta o argumentació pel que fa a la regulació dels FALHN. Només el senador del Foro Asturias, el senyor Martínez Oblanca, va defensar les seves esmenes amb referència explícita als FALHN, insistint en la necessitat que l'únic sistema de provisió fos el concurs (suprimint, per tant, la lliure designació, així com l'obligatorietat de permanència de dos anys en el destí propi per poder efectuar-se nomenaments provisionals).

2.3 La nova regulació pel que fa a creació i selecció dels FALHN a la LRSAL

La nova regulació dels FALHN que es desprèn de la LRSAL suposa una centralització absoluta, fins i tot superior a les previsions inicials de la LRBRL, del règim d'aquests funcionaris. Es recupera la seva denominació com a funcionaris amb habilitació de caràcter *nacional* per tal de reforçar aquesta idea recentralitzadora, així com per expressar una clara ideologia del partit del Govern, en el sentit de negar la possible existència de qualsevol altra nació a Espanya que no sigui l'espanyola. La nova regulació comporta que qüestions com la selecció i la formació, que abans de l'EBEP s'efectuaven de forma descentralitzada per les diferents comunitats autònomes, se centralitzin de nou a l'Estat, tot modificant una actuació que s'havia demostrat correcta i reeixida. I això, sense cap motivació específica. A partir de l'entrada en vigor de la LRSAL, tots els processos selectius, inclosos els cursos selectius, es desenvolupen de forma centralitzada a Madrid. Un altre exemple clar de l'esperit altament centralitzador que es desprèn de la LRSAL és la dràstica reducció dels mèrits

14 Ho justificava amb la següent argumentació (BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 58-2, 30.10.2013, p. 225):

La redacción del artículo propuesta por el Proyecto de Ley comporta una invasión competencial con relación a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Catalunya (artículo 136.a), así como un retroceso con relación a lo dispuesto en la Ley Estatal 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, que regula con carácter básico determinados aspectos del régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal y atribuye a las comunidades autónomas competencias en aspectos como la oferta de ocupación pública, el régimen de selección y provisión de puestos de trabajo, la creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo y el régimen disciplinario [...].

15 BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 58-2, 30.10.2013, p. 270.

16 BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 58-2, 30.10.2013, p. 292.

17 BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 58-2, 30.10.2013, p. 308.

autonòmics i locals en els concursos de provisió de llocs de treball. I això, sobre la base d'un hipotètic esperit de professionalització, que se sustenta en uns mèrits generals que no són precisament un element idoni per si mateixos per tal d'acreditar aquesta professionalització. Un esperit hipotètic de professionalització, però, que pot ser contrari al principi d'autonomia local consagrat a la Constitució, i d'acord amb la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional (TC). Es podria defensar fins i tot una possible inconstitucionalitat d'aquesta reducció a la mínima expressió dels mèrits locals sobre la base de la doctrina que va fixar el mateix TC en la seva Sentència 235/2000, de 5 d'octubre, que en el seu fonament jurídic cinquè es va pronunciar sobre els barems específics previstos en el redactat original, que eren d'un 25 % i que, segons el TC, garantien el principi d'autonomia local i autoorganització dels ens locals.

A una conclusió similar arribaríem de l'anàlisi dels debats parlamentaris durant la tramitació de la LRBRL, en els quals es va defensar l'adequació de la llei al principi d'autonomia local, en relació amb el sistema de provisió de llocs de treball, pel règim de barems específics proposat (del 25 %). Així doncs, podríem concloure que la reducció d'aquests barems específics a una mínima valoració, sense capacitat d'incidència en el resultat, és contrària al principi d'autonomia local, i, per tant, es podria considerar contrària a la Constitució. Tot i això, el municipalisme organitzat, amb una passivitat desconcertant en la defensa de l'autonomia local, ha permès aquesta situació, sense la més mínima crítica o oposició.

Pel que fa a les modificacions incorporades en relació amb la creació, classificació, supressió i oferta pública d'ocupació, el primer canvi substancial incorporat per la LRSAL es troba a l'apartat 4 de l'article 92 bis LRBRL, el qual fa referència a la creació, classificació i supressió de llocs reservats a FALHN. Anteriorment corresponia a les CA d'acord amb els criteris bàsics fixats per llei, i ara és al Govern, mitjançant reial decret, a qui correspon regular les especialitats de la creació, classificació i supressió d'aquests llocs de treball, així com les del seu règim disciplinari i situacions administratives.

L'apartat 5 torna a recuperar per a l'Estat central les competències relatives a l'aprovació de l'oferta pública d'ocupació, la selecció, la formació i l'habilitació dels FALHN. La centralització de l'oferta pública d'ocupació ha estat aplaudida per una part important dels FALHN. No obstant això, la major virtut d'aquesta nova previsió decau d'una anàlisi comparativa de les ofertes públiques segons el règim fixat per l'EBEP, i les posteriors a la LRSAL, en relació amb les quals algunes CA, com és el cas de Catalunya, en surten greument perjudicades, com ja s'ha acreditat en els quadres comparatius comentats anteriorment.

Es pot constatar com, proporcionalment, Catalunya en surt greument perjudicada, ja que havia actuat amb la responsabilitat necessària amb una política real de selecció proporcionada per poder cobrir les places vacants. També es pot constatar el dèficit de convocatòria de places de categoria superior per part de l'Estat, així com la reducció de les de Secretaria-Intervenció.

Però aquesta no és l'única crítica al nou règim, més enllà d'estar frontalment en contra del principi de descentralització que es desprèn de l'article 103 de la Constitució, sinó que, a més, provoca una manca important d'especialització entre els nous funcionaris seleccionats. S'ha de tenir present que les CA tenen competències importants en qüestions com l'urbanisme, les activitats ambientals o les especialitats de règim local. El coneixement d'aquestes especialitats es podia identificar clarament per cada comunitat autònoma en els processos selectius que convocava. Doncs bé, aquesta especialitat es perd amb el nou sistema, que tracta la selecció com si el règim local espanyol fos un conjunt unitari. En conclusió, del que en principi es justifica com a garantia de professionalització, d'una anàlisi de la realitat, se'n desprèn tot el contrari. I és evident que, quan l'Estat regula en contra dels seus propis principis (descentralització), les conseqüències en cap cas poden ser positives. Potser el legislador estatal s'hauria de plantejar el model d'estat, tot i que probablement ja ho està fent.

La nova regulació de les formes de provisió és un exponent més de l'actitud centralitzadora de l'Estat posada de manifest amb la LRSAL, reduint a la mínima expressió la capacitat d'influència de les CA i les entitats locals. Les formes de provisió es regularan per reial decret, i es preveu el concurs com a forma normal de provisió. Es mantenen els dos concursos anuals: l'ordinari i l'unitari. En relació amb el percentatge dels mèrits, es fixa un 80 % per als generals, un 15 % per als autonòmics i un 5 % per als locals. Aquests percentatges són molt més lesius als àmbits autonòmics i a l'autonomia local que amb les previsions anteriors a l'EBEP (cal tenir en compte que eren el 65 %, el 10 % i el 25 %, respectivament). Intentar reduir a la mínima expressió

els mèrits locals suposa una important afectació a l'autonomia municipal. Els municipis haurien de tenir una major importància i participació en la selecció dels titulars dels seus llocs de treball segurament de més importància, complexitat i influència dels municipis. La solució, com ja havien fet moltes CA (la Comunitat Valenciana, Galícia i Castella - la Manxa, entre d'altres), és regular els mèrits específics per tal d'assegurar que siguin objectius. Aquest sistema de quasi supressió de ben segur propiciarà un corrent perillós d'increment del que hauria de ser excepció, que és la lliure designació.

3 La modificació de l'apartat 7 de la disposició addicional segona de la LRBRL i la possibilitat de definició d'un règim similar per a Catalunya o altres comunitats autònomes que responsablement desitgin la professionalització dels FAEHN

La disposició final primera de la Llei 22/2021, de 28 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2022, modifica l'apartat 7 de la disposició addicional segona de la LRBRL, en el següent sentit:

7. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92.bis y concordantes de esta Ley se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18.^a de la misma y con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en el citado artículo 92.bis respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.

Podem veure com es fixen tres normes, a partir de les quals s'aplica l'article 92 bis de la LRBRL i s'assumeixen, per la Comunitat Autònoma del País Basc, les facultats de selecció, aprovació d'oferta pública d'ocupació, convocatòria de processos de provisió, nomenament de personal, assignació de primer destí i les situacions administratives:

- a) Disposició addicional primera de la Constitució. Segons aquesta norma, la Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals, que s'han d'actualitzar en el marc de la Constitució i dels estatuts d'autonomia.
- b) Article 149.1.18 de la Constitució. Aquest article fa referència a les competències exclusives de l'Estat pel que fa a les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris que han de garantir a tots els administrats un tractament comú davant d'elles, entre d'altres.
- c) L'Estatut d'autonomia del País Basc. En el seu article 10 s'especifica que la Comunitat Autònoma del País Basc té competències exclusives, entre d'altres, pel que fa a règim local i estatut dels funcionaris del País Basc i la seva administració local, sense perjudici del que estableix l'article 149.1.18 de la Constitució.

3.1 Drets històrics al País Basc i a Navarra relacionats amb els FALHN

La referència als drets històrics dels territoris forals s'entén més formal que no pas com a excusa d'habilitació legal, i més tenint en compte el caràcter bàsic de la LRBRL, al qual s'afegeix una excepció. A això, s'hi suma el fet que no hi ha normativa prèvia a la constitució sobre el règim jurídic d'aquests funcionaris al País Basc. És més, el País Basc ni tan sols va desplegar normativament el règim jurídic dels FALHN en desplegament de la regulació fixada a l'EBEP, com sí que ho van fer altres CA com ara Catalunya, que va aprovar i encara no ha derogat 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. Per tant, hauríem d'interpretar que aquesta remissió als drets històrics no és justificativa.

Molt diferent és el règim de Navarra, on sí que podem observar aquests drets històrics. Mitjançant la Llei de 25 d'octubre de 1839, es van confirmar els seus furs. Posteriorment, es va aprovar la Llei paccionada de 1841, que suposava que Navarra conservava el seu règim foral, que va anar desplegant. La Constitució de 1978, en la seva disposició addicional primera, empara i respecta els drets històrics de Navarra, i, en l'apartat 22 de la seva disposició derogatòria, manté la vigència de la Llei de 25 d'octubre de 1839. Aquest règim es va modificar per la Llei orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de reintegració i millorament del règim foral de Navarra. D'acord amb el seu article 46:

1. En materia de Administración local, corresponden a Navarra:
 - a) Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.
 - b) Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado.
2. La Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra, de acuerdo con lo que disponga una ley foral.
3. Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.

D'acord amb l'article 40, Navarra té competència exclusiva pel que fa al règim estatutari dels funcionaris públics de la comunitat foral, respectant els drets i les obligacions essencials que la legislació bàsica de l'Estat reconegui als funcionaris públics.

La Llei foral 13/1983, de 30 de març, regulava l'Estatut del personal al servei de les administracions públiques de Navarra, i entre elles, evidentment, els seus ens locals.

La disposició addicional tercera de la LRBRL preveu que aquesta s'aplicarà a Navarra en allò que no s'oposi al règim que per a la seva Administració local estableix l'article 46 de la Llei orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de "Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra". Per altra banda, la disposició addicional cinquena del RPFALHN remetia a la disposició addicional tercera de la LRBRL.

Per tot això, actualment el règim de secretaris, interventors i tesorers està regulat a la Llei foral 6/1990, de 2 de juliol, de l'Administració local de Navarra, per a l'actualització del règim local de Navarra, i no per la normativa estatal.

Però aquest no és el cas del País Basc, ja que aquests no són els seus drets històrics. En l'article 10 de l'Estatut d'autonomia del País Basc es preveu que la comunitat autònoma té competència exclusiva, entre d'altres, en matèria de règim local i estatut dels funcionaris del País Basc, sense perjudici del que estableix l'article 149.1.18 de la Constitució. Això provocava una col·lisió amb la reserva exclusiva a favor de l'Estat del règim estatutari dels funcionaris de totes les administracions públiques.

Aquesta col·lisió és la que va provocar un conflicte de competències en relació amb el concurs de trasllats dels antics cossos nacionals, el règim dels quals es va aprovar pel Reial decret 642/1981. El conflicte es va resoldre per STC de 7 d'abril de 1983, que declarava que aquesta competència estava atribuïda a l'Estat. L'esmentat reial decret regulava el règim dels concursos de trasllats dels funcionaris de cossos nacionals d'Administració local.

Aquesta sentència configura com a bàsica, en l'actual ordenament jurídic (el del moment de dictar-se la sentència), l'existència de cossos de caràcter nacional i la selecció dels seus funcionaris. També ho és el sistema per adscriure aquests funcionaris a places concretes, per la qual cosa suposa igualtat d'oportunitats i valoració objectiva de mèrits, així com per garantir de la mateixa manera els drets dels ciutadans en tot el territori nacional. Com a conclusió afegida, s'ha de tenir en compte que el TC es remet a la legislació bàsica

vigent. El caràcter bàsic dels cossos nacionals no es desprèn de la Constitució, sinó de la legislació bàsica. Si aquesta es modifica, evidentment pot afectar aquell caràcter bàsic.

La LRBRL s'aparta d'aquesta jurisprudència i va preveure un règim especial per a la provisió de llocs de treball reservats a FALHN al País Basc. El resultat final es va reflectir en la disposició addicional segona de la LRBRL, que regula les peculiaritats dels territoris històrics d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia. Pel que fa als FALHN, aquestes peculiaritats estan regulades en els seus apartats, del 7 al 10, i sobre la base de la disposició transitòria primera de la Constitució, segons la qual aquesta empara i respecta els drets històrics dels territoris forals. D'acord amb l'apartat 7, la convocatòria dels concursos per a la provisió de llocs de treball reservats a FALHN corresponia a les institucions forals dels territoris històrics. També els corresponia el nomenament dels funcionaris que han d'ocupar el lloc de treball com a conseqüència del resultat del concurs. Amb el nou redactat de l'apartat 7, el que es fa és ampliar la potestat de regulació de la selecció, aprovació d'oferta pública d'ocupació, convocatòria de processos de provisió, nomenament de personal, assignació de primer destí i les situacions administratives dels FALHN.

3.2 Aplicació a Catalunya de la descentralització prevista pel País Basc

En conclusió, tot i que la modificació normativa s'empari, entre d'altres, amb els drets històrics del País Basc, el cert és que es tracta d'una decisió del legislador que podria perfectament, tal com queda demostrat, no fer-hi cap referència, o que en tot cas podria fer-ho extensiu també a altres comunitats autònomes, motivant-ho no sobre la base de drets històrics, sinó de necessitats, especificitats pròpies o altres problemàtiques.

Si analitzem la resta de normativa que justifica aquesta aplicació específica al País Basc, es pot constatar que és aplicable a altres CA, també a Catalunya.

Així, l'article 149.1.18 de la Constitució és plenament aplicable a tot l'Estat espanyol. Pel que fa a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, l'article 160 regula la competència exclusiva en matèria de règim local:

Article 160. Règim local

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou:
 - a) Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials.
 - b) La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.
 - c) El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.
 - d) La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.
 - e) El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.
2. Correspon a la Generalitat la competència compartida en tot allò que no estableix l'apartat 1.
3. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment.

En idèntic sentit (literal) es pronuncia l'Estatut d'autonomia d'Andalusia. L'article 49.8 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana preveu competència exclusiva en règim local, sense perjudici del que disposa l'article 149.1.18 de la Constitució espanyola.

Pel que fa a la funció pública, l'article 136 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya especifica:

Article 136. La funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes

Correspon a la Generalitat, en matèria de funció pública, respectant el principi d'autonomia local:

- a) La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, salvant el que disposa la lletra *b*.
- b) La competència compartida per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.
- c) La competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

Per tant, podem també constatar com les previsions de l'Estatut d'autonomia de Catalunya són fins i tot més extenses que les que té l'Estatut d'autonomia del País Basc.

4 Conclusions

De tot el que hem analitzat en aquest article, en podríem treure les següents conclusions:

1. El règim descentralitzat de regulació dels FALHN que va aprovar l'EBEP va suposar, per a aquelles CA que van actuar responsablement, una important millora en el règim jurídic dels FALHN, i, el que és més important, un impuls a l'ampliació de les ofertes públiques d'ocupació, la seva adequació al territori i la rigorositat dels processos de selecció. Ara bé, hi va haver CA que ni tan sols van desplegar el seu règim normatiu, no van efectuar la selecció de places necessària o van ser poc curoses en els processos de selecció. Aquest fet per si sol ja justifica un règim diferenciat entre aquelles CA que han acreditat no tan sols la voluntat, sinó la possibilitat d'actuació i concreció en el desplegament de competències en relació amb els FALHN. Per tant, davant la mancança actual de professionals FALHN, l'excessiva cobertura de llocs mitjançant sistemes provisionals, seria desitjable que es donés la possibilitat a altres CA, i, més en concret, a Catalunya, de desplegar i aplicar la normativa pròpia referent a oferta pública d'ocupació, selecció, provisió, nomenament i situacions administratives de FALHN. Cal recordar que Catalunya té aprovat el Decret 195/2008, que regula el seu règim jurídic.
2. El recent precedent de la previsió especial per al País Basc de la disposició final primera de la Llei 22/2021, afegit als articles 136 i 160 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i complementant-lo amb el fet que no ha estat mai derogat el suara citat Decret 195/2008, de 7 d'octubre, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter nacional de les entitats locals de Catalunya, confereixen un marc juridiconormatiu prou consistent i sòlid per poder desplegar normativament totes aquelles facultats previstes en l'article 92 bis de la LRBRL respecte dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, incloent-hi la facultat de selecció, l'aprovació de l'oferta pública d'ocupació, la convocatòria dels processos de provisió per a les places vacants a Catalunya, la facultat de nomenament del personal funcionari en aquests processos de provisió, així com l'assignació de la primera destinació i les situacions administratives.
3. La fórmula jurídica aplicable al País Basc és plenament aplicable a Catalunya, substituint (o eliminant) la referència als drets històrics. En la justificació, es pot fer referència a l'experiència demostrada entre els anys 2009 i 2013 en allò que es refereix al desplegament normatiu, l'aprovació d'ofertes públiques d'ocupació, de convocatòria de processos selectius, de provisió, nomenament i situacions administratives de FALHN.

Referències

- Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. (Ed.). (2014). Análisis de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local [Número extraordinari]. *Revista de Estudios Locales*, 169.
- Font Monclús, Joan Anton. (2020). *Secretaris, interventors i tesorers d'Administració local. Cap a una habilitació local*. Tirant lo Blanch.
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon. (2015). Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el régimen local de Cataluña. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, 101, 55-88.
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon. (2018). Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, 112, 49-98.
- Gifreu Font, Judith. (2017). La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales. Dins Luciano José Parejo Alfonso (dir.) i Antonio Arroyo Gil (coord.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Martí Sardà, Isidre. (2019). La provisión de puestos de trabajo. Dins Isidre Martí Sardà (coord.), *Manual sobre el nuevo régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local de carácter nacional*. Atelier.