

Organització dels governs locals

Àmbit de treball número 2

Membres del grup de treball

Xavier Urios. Coordinador Dept. de Governació, Administracions Públiques i Habitatge	Isidre Sardà CSITAL
Xavier Boltaina Diputació de Barcelona	Josep Fermí Santamaria Diputació de Girona
Josep M. Cruset Diputació de Tarragona	Jordi Latorre Diputació de Lleida
Xavier Sánchez Just Ajuntament de Barcelona	Josep M. Sabaté ACM

Contingut de l'àmbit de treball número 2 “Organització dels governs locals”

1. Estructura organitzativa dels governs locals .
2. El Síndic Municipal .
3. Règim electoral dels càrrecs electes.
4. Formes d'organització dels càrrecs electes
5. Personal de l'Administració local. Funció pública local.

Desenvolupament del contingut

- 1.Estructura organitzativa dels governs locals
- 2.El síndic Municipal
 - 2.1 Funcions com a comissionat d'ètica
 - 2.2 Funcions d'avaluació i transparència
 - 2.3 Interacció amb els òrgans del corresponent govern local
 - 2.4 Establiment de l'òrgan, elecció i durada del càrrec
 - 2.5 Incompatibilitats, suspensió i cessament
 - 2.6 Relació i col·laboració amb el Síndic de Greuges de Catalunya
3. Règim electoral dels càrrecs electes
 - 3.1 Estatut dels càrrecs electes
- 4.Formes d'organització dels ens locals
- 5.Personal de l'Administració local. Funció Pública Local
- 6.Conclusions
- 7.Apunts d'experiències anteriors sobre una reforma dels governs locals.

Objecte de la ponència

La finalitat principal del segon àmbit de treball "Organització dels governs locals" és determinar els òrgans de govern dels ens locals i el seu funcionament i la vertebració dels governs locals a l'empareda del principi d'autonomia local, mitjançant la determinació de les funcions de cadascun.

A aquests efectes, els objectius serien:

- Analitzar els òrgans de govern necessaris dels ens locals: municipi, vegueria, comarca, àrea metropolitana i altres que es consideressin, d'acord amb el model d'organització territorial local. Paral·lelament, analitzar altres òrgans i comissions.
- Determinar l'organització i estructura dels ens locals, així com els òrgans de gestió desconcentrada, tan territorials com materials.
- Dotar de contingut l'estatut dels càrrecs electes, d'acord amb els principis de transparència, bon govern i participació.

Així, també s'analitzaria el model del personal al servei dels ens locals, amb polítiques racionals, modernes, transparents, eficients i efectives de funcionament.

Normativa actual més rellevant d'incidència en les administracions locals en aquest àmbit de treball

- Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978
- Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: articles 217, 218, 219, 220 i 221
- Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local i la seva modificació més rellevant, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local
- Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, per qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya
- [Llei 30/2010](#), del 3 d'agost, de vegueries. Modificada per la [Llei 4/2011](#), de 8 de juny
- Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
- Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre l'organització comarcal de Catalunya
- Carta municipal de Barcelona (Llei 11/2006, de 29 de juliol, i modificacions posteriors: Llei 11/2006, Llei 7/2010 i Llei 18/2014).
- Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
- Llei 1/2015, del 5 de febrer, del règim especial d'Aran

Anàlisi dels punts de l'àmbit de treball:

1.L'estructura organitzativa dels governs locals

Aquesta estructura, ha d'articular-se al voltant de dos principis funcionalitats: racionalitat i simplicitat.

D'acord amb les sessions realitzades s'ha plantejat el debat de **Governança política i administrativa** en els termes següents:

–Cal **racionalització**.

–**Diferències** per als petits municipis.

–Simplificació administrativa, potenciar l'**oficina única**, potenciar les **estructures gerencials**.

–S'han de **simplificar i agilitzar** els tràmits administratius, ja que hi ha molts problemes de tramitació.

–Incidència de la tramitació, **complexitat** administrativa en el **despoblament**.

–Incorporació de les **noves tecnologies**.

–**Mesures pal·liatives** de la despoblació.

–Les realitats dels municipis són diverses, per això les **solucions**, en tots els àmbits, també han de ser **diverses i adaptades a llurs especificitats**.

–Cal **fugir de la tecnocràcia**.

S'ha de fugir de les organitzacions complexes, i intentar racionalitzar les estructures organitzatives amb una sèrie d'òrgans que responguin, d'una banda, a l'existència d'uns òrgans mínims i necessaris en els governs municipals, sense perjudici de les singularitats que puguin derivar del principi de diferenciació i de la presa en consideració de les necessitats i capacitats dels governs locals més petits; d'altra banda, aquests òrgans mínims i necessaris han de tenir un nucli irreductible de competències, que els facin clarament recognoscibles envers les persones i entitats que es relacionen amb la corresponent entitat local. D'aquesta manera, s'avança en la simplicitat de les estructures, fugint d'organitzacions complexes que no poden sinó posar dificultats en la gestió ordinària de la corresponent entitat local i, al mateix temps, dificultar la presa de decisions dels òrgans administratius.

Més a més, el pòsit de quasi quatre dècades de governs municipals democràtics ha palesat algunes disfuncions pel que fa a la regeneració de les institucions i ha generat un ric debat sobre possibles maneres d'aconseguir relleus naturals dels lideratges a les institucions, o sobre la conveniència de limitar el nombre de càrrecs que pot exercir

simultàniament un electe, per posar dos exemples d'elements on hi ha marge per avançar de cara a una regeneració democràtica que busqui referents en les democràcies més avançades del món.

Perquè, d'ençà de la restauració de la democràcia municipal, el grau de maduresa de la cultura política i cívica de la ciutadania ha anat en augment. No es pot comparar el coneixement polític i institucional de què avui dia disposa qualsevol persona amb el que es tenia als anys vuitanta o noranta. A aquest fet també hi ha contribuït de forma inesperada el període de crisi econòmica i institucional que s'ha viscut particularment a l'Estat espanyol. El qüestionament de tot el sistema administratiu i polític per part de l'opinió pública s'ha vist esperonat per l'eclosió de nous moviments socials, els grans mitjans de comunicació i l'aparició de les xarxes socials.

Les relacions socials i personals s'han accelerat al segle XXI fins al punt de ser instantànies. La major repercussió dels esdeveniments polítics en el dia a dia quotidià ha propiciat més exigència i pressió en l'engranatge de la gestió de la *res publica*. I si parlem del món local, aquell que és més pròxim, aquest efecte encara s'ha multiplicat més per les dinàmiques personals inherents.

I és en aquest context que el món local pot i ha de donar una resposta valenta i compromesa, exigint la signatura íntegra de la Carta Europea de l'Autonomia Local, per tal de propiciar l'elecció directa en totes les institucions locals, reforçant-ne el caràcter democràtic i facilitant el rendiment de comptes a la ciutadania.

El nostre món local pot aprofitar aquesta oportunitat per afrontar sense apriorismes un debat madur sobre els possibles mètodes d'elecció dels seus representants o sobre la durada dels seus mandats, pensant l'exercici del poder, de la gestió pública i la governabilitat en el context d'un Estat europeu modern i capdavanter, amb una ciutadania que vol poder exercir la democràcia de manera plena a l'estil del segle XXI.

En aquest sentit, els reptes als quals han de fer front els ens locals requereixen una adaptació externa, entesa com la configuració adequada dels òrgans, des del punt de vista de l'exercici de les potestats autoorganitzatives per part dels ens locals i, al mateix temps, determinar de manera nítida les competències que cadascun dels òrgans establerts han de desenvolupar.

Hi ha una problemàtica rellevant a l'hora de prendre decisions en aquest àmbit. És evident que la potestat autoorganitzativa és la màxima expressió de l'autonomia local, però portar aquesta potestat a les seves últimes conseqüències podria conduir a una pèrdua de definició o claredat de les estructures administratives. El que no és desitjable, i a aquesta apreciació se li ha d'afegir igualment que la configuració interna dels òrgans ha de quedar clarament delimitada, com ho han d'estar igualment les funcions o atribucions que han de tenir reconegudes els òrgans administratius que integren una determinada estructura. En aquest sentit, semblaria que l'opció adoptada pel legislador, conforme a la qual caldria reconèixer una sèrie d'òrgans de caràcter necessari, semblaria una decisió adequada.

Finalment, el context de crisi econòmica i la desafecció política ha conduit, al marge de les previsions expressades en matèria de transparència, al fet que els òrgans de control hagin passat a assumir un paper fonamental en l'adopció de decisions administratives, mitjançant, essencialment, les funcions de control jurídic i pressupostari.

Aquesta funció de control previ és la que permet un seguiment més alt de l'actuació administrativa, atenent a la seva intervenció prèvia, si bé cal tenir present que, competencialment, com qualsevol altre òrgan de govern local, un òrgan de control ha de posar per davant l'exercici autolimitat de les seves competències; és a dir, ha d'assumir les funcions que legalment li corresponen, i no d'altres que puguin suposar en la pràctica un control d'oportunitat, el qual és rebutjable en el si d'una administració pública, però especialment criticable quan pugui afectar òrgans d'altres administracions, com a conseqüència de l'afectació a l'autonomia local que es produiria.

A això s'ha d'afegir que darrerament s'han traslladat a òrgans de control l'exercici de funcions relatives a vetllar pel compliment de previsions legals o obligacions imposades per part d'una altra administració. Aquesta situació, al marge de tensionar el principi d'autonomia local, no tan sols pot afectar el funcionament intern de les pròpies estructures organitzatives, el que tensionaria necessàriament al desenvolupament intern de les tasques atribuïdes, sinó que també en dificulta l'exercici correcte.

Per les raons indicades, s'ha d'avançar en la delimitació dels òrgans de govern necessaris en tots els governs locals, el que serà traslladable o ha de ser-ho, al marge de la denominació que se li vulgui donar a cadascun d'ells, a totes i cadascuna de les diferents entitats locals en què s'organitzin territorialment els diferents ens locals constituïts.

Això no exclou la singularització o l'especialització orgànica que, per raó de les singularitats dels municipis, puguin establir-se, i que ens conduirà a la definició dels òrgans de govern que, tot i que no siguin necessaris, poden establir-se en el corresponent govern local.

En definitiva, l'opció més adequada es trobaria a deixar cert marge de maniobra a la corresponent entitat local per definir els elements bàsics de la seva estructura, dintre de certa uniformitat o caracterització bàsica, la qual estaria justificada per raons de simplicitat, però també per raons de contenció en la despesa, en la mesura que s'evitin la creació de superestructures orgàniques o macroestructures que, al marge de la ineficiència en la gestió, també puguin derivar en ineficiència econòmica.

Hi ha òrgans la naturalesa dels quals s'ha de definir adequadament, com ara la figura del síndic municipal, les funcions a desenvolupar i la seva interacció amb els òrgans del corresponent govern local. No es pot deixar de banda que la normativa de transparència ha suposat un pas endavant en el control de l'activitat de l'administració com a conseqüència de la integració dels elements de publicitat activa i accés a la informació pública, que s'han convertit en paradigma de la reforma legal. Això suposa que, actualment, els governs locals dediquen importants recursos econòmics al

compliment de les obligacions en matèria de transparència. Això obliga a repensar la figura del síndic i el seu encaix en les estructures municipals, o la pròpia relació amb els òrgans en relació amb els quals no deixa de fer una funció de control en defensa dels drets de la ciutadania.

2.Proposta de regulació de la figura del síndic municipal:

1. El Síndic Municipal de Greuges és una institució que, des de la proximitat de l'àmbit local, vetlla per la protecció i defensa dels drets constitucionals, estatutaris i legals dels veïns, amb independència i objectivitat. Vetlla especialment perquè es compleixin els principis de transparència, accés a la informació, bona administració, participació ciutadana i codi ètic tot aplicant el principi d'equitat.

2. Per dur a terme la seva funció supervisa:

- a) L'administració i els serveis municipals.
- b) Els organismes dependents o vinculats a l'administració municipal.
- c) Les empreses municipals de capital total o parcialment públic.
- d) Les empreses privades que realitzin activitats o prestin serveis públics municipals.
- e) Les empreses privades pel que fa a l'aplicació de subvencions, ajuts o recursos municipals que s'hagin concedit per donar serveis directes als ciutadans.
- f) Tots els organismes que prestin serveis mínims obligatoris de competència del propi municipi.

2.1Funcions com a comissionat d'ètica

- Fomentar la difusió, el coneixement i el compliment del Codi ètic.
- Proposar bones pràctiques que permetin el compliment del Codi ètic.
- Assessorar l'organització, els membres del govern i els treballadors de l'ajuntament en relació amb el Codi ètic.
- Interpretar el Codi ètic i orientar les actuacions en cas de dubte.
- Realitzar revisions periòdiques i proposar-ne les modificacions que siguin necessàries per mantenir-lo actualitzat.
- Tenir en compte els suggeriments i les propostes que realitzin els membres del govern i els treballadors de l'ajuntament.
- Reconèixer les persones o els equips per la seva contribució a la promoció dels valors ètics.
- Establir indicadors de conducta i identificar els riscos per poder avaluar posteriorment el compliment del Codi.
- Retre comptes del grau de desplegament i compliment del Codi a la junta de portaveus, òrgan de debat polític referent en matèria del Codi ètic.
- Elaborar els informes de seguiment i avaluació del Codi: un informe anual per al ple i l'equip de govern com a mínim i, si escau, un informe trimestral per a la junta de portaveus.
- Formar part de les comissions tècniques i els equips de treball necessaris, amb la possibilitat de convidar persones expertes en la matèria, per fer possible l'exercici de les funcions de la comissió .

2.2 Funcions d'avaluació de la transparència

El procediment d'avaluació consisteix en l'anàlisi i el contrast de la informació del portal de l'ajuntament amb els indicadors objectius fixats prèviament per determinar l'abast i el grau de compliment de les obligacions de transparència establertes per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, procés en el qual s'ha de garantir la participació d'experts independents i la dels ciutadans.

Pel que fa a l'avaluació externa prevista per la Llei, la responsabilitat hauria de recaure en una institució local independent com és el Síndic, el qual vetlla pel compliment global de la Llei i presenta anualment al Ple un informe general d'avaluació sobre la seva aplicació.

2.3 Interacció amb els òrgans del corresponent govern local

Obligació de repensar la figura del Síndic i el seu encaix en les estructures municipals, o la pròpia relació amb els òrgans en relació amb els quals no deixa de fer una funció de control en defensa dels drets de la ciutadania.

2.4 Establiment de l'òrgan, elecció i durada del càrrec

1. Els municipis poden establir l'existència de l'òrgan unipersonal del Síndic Municipal de Greuges i regular-ne l'estatut, si ho decideix el ple per majoria absoluta. Amb tot, i atès el seu paper com a instrument complementari de control de l'activitat municipal i de democràcia participativa a la ciutat i garant del compliment del codi ètic i de la transparència, els ajuntaments de més de 20.000 habitants s'hauran de dotar d'aquesta institució.
2. El síndic municipal de greuges és escollit pel ple del municipi, a proposta de l'alcalde/essa després de les consultes prèvies amb els grups i les entitats ciutadanes del municipi. Per a l'elecció, cal assolir una majoria de tres cinquenes parts. En el cas de no s'assoleixi aquesta majoria, s'ha de tornar a començar el procediment d'elecció amb una nova candidatura.
3. El càrrec de síndic municipal de greuges té una durada de cinc anys prorrogables per períodes de la mateixa durada per acord d'una majoria de tres cinquenes parts del Ple.
4. El nomenament de síndic/a municipal correspon a l'alcalde/essa, qui en determinarà el nivell de dedicació exigible a la seva tasca i la retribució/compensació econòmica que li correspon. També determinarà els recursos materials necessaris per a un eficaç desenvolupament de la seva funció, així com els recursos personals, dels quals serà responsable. La dotació econòmica necessària per al funcionament de la sindicatura municipal es recollirà en els pressupostos de l'ajuntament.

2.5 Incompatibilitats, suspensió i cessament

1. El càrrec de síndic/a municipal és incompatible amb: pertànyer a un partit polític; qualsevol mandat representatiu; l'exercici d'un càrrec públic; funcions directives en sindicats o associacions empresarials; funcions administratives al servei del municipi, organismes públics municipals o empreses amb participació municipal; qualsevol activitat professional, mercantil o laboral que comporti una relació contractual amb el municipi o conflicte d'interessos amb l'administració municipal i qualsevol altre activitat pública o privada que posi en qüestió la independència i objectivitat de la seva tasca.
2. El síndic/a municipal cessa per: renúncia expressa; transcurs del temps pel qual fou elegit; mort; incapacitat sobtevinguda; condemna ferma per delictes dolosos, o negligència en l'exercici de les seves funcions.
3. El cessament per la negligència notòria en el compliment dels deures inherents al càrrec només podrà ser acordat pel ple municipal per una majoria de tres cinquenes parts en un debat específic al qual pot assistir i en el qual té dret a intervenir abans de la votació.

2.6 Relació i col·laboració amb el Síndic de Greuges de Catalunya

1. Els síndics municipals, com a institucions amb independència i autonomia pròpies, col·laboraran amb el Síndic de Greuges de Catalunya d'acord amb el que preveu la llei que regula aquesta institució. A aquest efecte, podran subscriure convenis des de la igualtat i respectant sempre el principi de lleialtat institucional.
2. Els síndics municipals podran donar trasllat de les queixes al Síndic de Greuges quan la seva naturalesa ho requereixi per raó de la seva competència.

De la mateixa manera, s'ha de avançar en l'establiment de mecanismes eficients per determinar l'exercici adequat de les competències, ja sigui directament ja sigui mitjançant substitució. En relació amb aquest extrem, no sembla que s'hagi d'innovar especialment, ja que el marc normatiu actual dona solucions a les diferents situacions que es poden produir. No obstant això, caldria avaluar la capacitat o el marge de maniobra que els corresponents reglaments orgànics poden tenir a l'hora de modular aquest marc normatiu; no tan sols en l'àmbit ara indicat, sinó també en altres àmbits que són objecte de tractament en aquesta ponència.

Això és especialment rellevant pel que fa al règim de funcionament dels òrgans, les sessions, les actes: el registre i la publicitat, l'adopció d'acords i resolucions i el seu règim d'impugnació.

En relació amb aquesta matèria, les aproximacions a realitzar són diferents: d'una banda, caldrà determinar els trets bàsics de funcionament dels òrgans municipals, sense perjudici de les singularitats que aquests puguin establir (aspecte en relació amb el qual caldria delimitar el que seria el nucli irreductible que no podria ser alterat pels

governos locals); d'altra banda, caldria avançar de manera clara en la implementació de manera efectiva dels mitjans electrònics, no tan sols per imposició legal, sinó també per l'eficiència econòmica i de gestió que suposen. El marc normatiu actual va en aquesta línia, la qual hauria de ser conservada i impulsada.

Especial rellevància es mereix el règim d'impugnació d'acords, el qual requeriria l'establiment no tan sols de mecanismes àgils, sinó especialment de mesures que garantissin l'efectivitat de la resolució final d'aquesta impugnació. En resum, es tractaria d'evitar que els mecanismes d'impugnació no siguin eines buides de contingut i al servei del que ha dictat l'acte, sinó que existís un veritable règim cautelar que, davant de casos flagrants de vulneració de la llei, permetés evitar que l'acte administratiu corresponent desplegui els seus efectes més enllà del que és estrictament necessari.

Una opció seria avançar en la potenciació dels mecanismes alternatius d'impugnació, basats en òrgans arbitrals de naturalesa independent, però integrats al propi ens local, que sota la independència en l'exercici de les seves funcions desenvolupessin una tutela àgil dels drets. En definitiva, seria traslladar mecanismes com els establerts en matèria de contractes del sector públic a altres àmbits de decisió administrativa, com podria ser en matèria de personal.

Conclusions:

Cal revisar l'estructura orgànica dels ajuntaments, així com les facultats d'autoorganització o les funcions de control dels òrgans.

3.Regim electoral dels càrrecs electes

S'hauria de valorar si els mandats municipals haurien de ser més llargs, de cinc o sis anys, per tal que els equips tinguin temps per desenvolupar les seves propostes de manera efectiva.

D'acord amb les sessions realitzades s'ha plantejat el debat de la **duració dels mandats de les corporacions locals** en els termes següents:

–Caldria plantejar la necessitat **d'allargar el mandat** de les corporacions locals a **5 anys**, per garantir un termini més adequat **d'execució dels projectes** de legislatura.

–Ampliar la legislatura a **5 anys**, 4 anys és poc i 6 és molt si estàs a l'oposició.

–Allargar a **6 anys** els mandats i introduir-hi **limitació** de mandats.

–Pel que fa a la durada dels mandats hi ha el parer que perllongar les legislatures permet **desenvolupar polítiques públiques** locals més eficients.

–La durada dels mandats pot ser de 4, 5 o 6 anys. Sembla que es veu bé una durada de **6 anys**. Per portar a terme **canvis de planejament** o determinades **contractacions**, 4 anys no són suficients, en calen 6.

–Consens en ampliar mandat a legislatura de **5 anys**.

–Sembla pràctic celebrar les **eleccions a l'octubre** per entrar a ple rendiment al gener.

–Barcelona deixa constància que no es pronuncia sobre les ampliacions dels mandats dels ens locals.

Cal entendre la limitació de mandats com a eina i no com a finalitat; volem una limitació de mandats que sigui una eina –flexible– de regeneració democràtica. Per això, els municipis més grans haurien de tendir que tots els seus electes tinguin limitats el nombre de mandats, acordant fórmules que obliguin tant l'alcaldia com les regidories de govern i d'oposició.

Hi ha qui no es partidari d'establir limitacions, ja que són els ciutadans qui tenen la possibilitat de votar de forma periòdica. La limitació de mandats podria ser un problema per als municipis petits.

Progressivament, els municipis petits han d'incorporar fórmules de limitació de mandats, tot i ser conscients de la complexitat de dur a terme aquesta proposta per la seva realitat.

Cal limitar a dos el nombre de càrrecs simultanis que pot exercir un electe, per tal que pugui dedicar-se en plenitud a les tasques assignades per la ciutadania.

Aquesta limitació de mandats garantiria, d'una banda, la rendició política de comptes i, d'altra banda, la millora en el funcionament de les institucions, ni que sigui des de la vessant de les funcions a desenvolupar en el corresponent govern local, el qual quedaria desvinculat de la voluntat personal de permanència en el càrrec, o la reelecció en aquest càrrec.

D'acord amb les sessions realitzades, s'ha plantejat el debat de la **limitació dels mandats de les corporacions locals** en els termes següents:

–**Limitació** de mandats, però caldria **per trams de població** en què no afectessin les limitacions

–Limitació de mandats, però caldria una **solució asimètrica**.

–Limitació de mandats, però caldria per **trams de població en què no afectessin les limitacions**. Cal tenir en compte la dicotomia de servei públic i il·lusió *versus* desgast i l'experiència acumulada, amb el que cal renovació.

–La limitació o no dels mandats dels electes ha generat un debat amb dues posicions, **una** que considerava més **democràtic limitar-los** i **una altra** a favor de **no limitar-los**, d'acord amb el concepte de **servidor públic**.

–Allargar a **6 anys** els mandats i introduir-hi **limitació** de mandats.

–**Limitacions de mandats.** En els **municipis grans** és important per **evitar la professionalització**. En canvi, en els **municipis petits no cal** limitació.

–Alhora, es veu positiu establir una **limitació de mandats successius**, per exemple a un màxim de 2, si bé aquesta mesura **no s'hauria d'aplicar als petits municipis**.

– Hem de treballar i debatre nous mecanismes electorals per tal d'apropar encara més la política a la ciutadania.

– En aquest sentit, hem de poder debatre i consensuar el sistema d'elecció de l'alcaldia, amb tots els seus elements; es pot plantejar, per exemple, la possible elecció directa dels alcaldes, si es considera que això pot reforçar la seva autoritat i legitimitat democràtica, o treballar mecanismes alternatius per assolir un objectiu similar, tenint en compte les diverses realitats municipals del nostre país, i tenint en compte la necessitat dels diversos candidats de construir equips equilibrats que permetin governar el municipi amb garanties, si obtenen el suport ciutadà necessari.

–Complementàriament, s'ha de poder debatre un sistema d'elecció de doble volta en l'elecció directa dels alcaldes, que permeti augmentar el seu suport, legitimar i donar estabilitat als equips de govern, i validar els pactes amb els vots dels ciutadans.

D'acord amb les sessions realitzades, s'ha plantejat el debat del **sistema d'elecció de l'alcalde** en els termes següents:

–Sistema d'elecció de l'alcalde: cal l'**elecció directa** de l'alcalde, ara bé, això pot dificultar la governabilitat. Un alcalde ha de tenir el seu equip.

–Barcelona no es pronuncia sobre l'elecció directa dels alcaldes.

–La potenciació del sistema d'elecció directa de l'alcalde i el seu **trasllat a l'àmbit supramunicipal**.

–En l'elecció dels alcaldes cal prioritzar la **llista més votada**. S'ha de fer un nou estatut de l'alcalde on es regulin les retribucions clarament.

–Quant a l'elecció dels regidors, seria interessant establir mecanismes de llistes desbloquejades, i repensar la figura dels regidors a l'oposició.

–La llista més votada ha de **poder governar**.

–Es considera òptima l'opció d'un ple format per consellers comarcals, si bé en un nombre sensiblement inferior a l'actual.

–El consell d'alcaldes hauria d'establir l'*indirizzo politico* i adoptar les grans decisions que han de determinar la prestació dels serveis i les competències locals. Caldria destacar el sistema de vot ponderat.

–Cal reforçar el paper executiu de l'alcaldia i de la presidència per tal que l'òrgan plenari estableixi les línies d'actuació política i administrativa i exerceixi el control dels altres òrgans de l'ens local, en particular a l'ajuntament.

–Cal reforçar el paper de l'oposició com a *controller* del govern amb àmplies facultats d'accés a tota mena d'informació de l'ens local i de tots els seus ens instrumentals, i cal definir el rol dels regidors no adscrits.

–Per millorar l'estabilitat sense perdre exigència en el rendiment de comptes, es pot valorar l'establiment de mecanismes com, per exemple, que el consell municipal pugui cessar l'alcaldia, però només amb una majoria qualificada de dos terços. En qualsevol cas, això suposaria que el quòrum per destituir l'alcalde/essa no seria el mateix que el necessari per a la seva elecció, el que s'ha de ponderar igualment.

–Cal trobar mecanismes d'elecció propis per a les nostres grans ciutats, que permetin apropar encara més la ciutadania als seus representants tenint en compte les seves realitats específiques; en aquest sentit, s'hauria de poder donar opció, si el plenari municipal corresponent ho considera necessari, a l'elecció directa dels seus regidors de districte o barri –segons la realitat i la terminologia pròpia de cada ciutat, i/o dels seus consellers de districte, si escau.

–Totes les institucions locals han de ser d'elecció directa de la seva ciutadania, tal com diu la Carta Europea de l'Autonomia Local; per tant, cal que les noves vegueries, com a institucions locals de caire polític, siguin d'elecció directa per part de la ciutadania.

Sota aquesta definició prèvia, hi ha aspectes concrets que han de ser objecte de definició, com serien els drets i deures dels electes, no tan sols com a fórmules buides de contingut, sinó avançat en l'establiment d'un codi ètic dels electes, l'incompliment del qual pugui suposar responsabilitats. En relació amb aquest extrem, caldrà definir si l'incompliment d'aquests drets i deures s'ha d'articular en l'àmbit d'una relació de subjecció especial, en ocasions anomenada de caràcter disciplinari, que pugui arribar al cessament de l'òrgan corresponent o, fins i tot, a l'establiment de responsabilitats que puguin arribar a ser de caràcter econòmic. Aquesta possibilitat actualment es troba articulada al voltant de la responsabilitat comptable, tot i que l'exclusivitat de la jurisdicció comptable en aquesta matèria, ubicada a més amb caràcter exclusiu i exclouent en el Tribunal de Comptes, fa que no sigui una veritable actuació de control i, pel contrari, en algunes ocasions, es converteixi en una actuació aleatòria.

En aquest sentit, caldria delimitar el model de responsabilitat que volen exigir als nostre electes, i l'òrgan davant del qual es pot articular el règim d'incompliments d'aquests, fugint, en la mesura del possible, del fet que la capacitat decisòria es trobi en la mateixa entitat local, ja que, en cas contrari, el que ha de ser un control jurídic es podria convertir en un control polític, o en un camp de batalla en què els diferents grups articuessin els seus conflictes polítics sota una aparença de control legal.

Igualment, caldrà veure l'encaix de diferents òrgans de control extern, com ara l'Oficina Antifrau de Catalunya, en la funció de vetllar per un adequada actuació ètica de l'electe.

Àmbits igualment significatius són els corresponents al règim d'incompatibilitat, repensant les incompatibilitats dels electes locals amb l'exercici de funcions en òrgans de l'Administració de la Generalitat o estatutaris, les limitacions temporals o de jornada que es poden establir, i avançar en l'establiment d'un règim d'incompatibilitats clar que sigui aplicable als electes, i que s'entengui al marge del que és el règim d'incompatibilitats del personal al servei de l'ens local.

També s'ha de treballar en la determinació del règim de retribucions i indemnitzacions, delimitant de manera clara els conceptes i, si es considera convenient, els límits en les retribucions i en les indemnitzacions a percebre. En aquest cas, caldria parametritzar els límits que haurien de servir per delimitar l'abast de les retribucions, probablement en relació amb la població del corresponent ens local, però, al mateix temps, caldria tenir en consideració altres elements com ara l'estructura retributiva de la mateixa entitat. En qualsevol cas, si la llei no estableix una limitació expressa i concreta, hauria de preveure com a mínim la possibilitat de limitació d'aquests emoluments.

En la línia de la legislació de la transparència, s'han de regular les declaracions i registres sobre interessos i sobre els béns patrimonials dels alts càrrecs locals, els paràmetres a emprar i la publicitat a realitzar d'aquestes dades, als efectes de conciliar adequadament els principis de transparència en la gestió, amb la protecció de dades de caràcter personal.

3.1 Estatut dels càrrecs electes

Finalment, caldrà assumir la regulació dels grups municipals i grups polítics, l'estatut jurídic d'aquests grups, el que requerirà avaluar si s'ha d'assumir una regulació legal més intensa o, al contrari, atribuir al reglament orgànic corresponent la seva delimitació. També s'ha de valorar si es considera necessari regular el transfuguisme, no tan sols en relació amb les limitacions d'aquesta figura a l'hora de poder censurar la funció de l'alcalde, sinó també ponderar si s'ha de regular de manera més exhaustiva la figura o, al contrari, prioritzar el dret a la permanència en el càrrec. En aquest sentit, la regulació hauria d'incloure la definició legal de la figura i les conseqüències que se'n poden seguir.

Es considera necessari que el titular de la gerència sigui de la confiança política del president, si bé hauria de reunir uns requisits mínims de formació i experiència. Hauria de ser nomenat pel ple a proposta del president i tenir la condició de personal eventual.

D'altra banda, la participació de la ciutadania és igualment rellevant en la presa de decisions per part dels òrgans administratius. I no es tracta tan sols de l'establiment efectiu de mitjans de participació, sinó de garantir que tot allò que sigui aportat en la

fase de participació pública sigui avaluat pel responsable de l'aplicació de la norma, i s'incorpori de manera efectiva al procediment de presa de decisions.

En relació amb les sessions realitzades, s'ha plantejat el debat de l'**estatut de l'electe** en els termes següents:

–La dignificació de l'estatut de l'electe amb **vocació de servei públic**, amb una retribució digna, formació i vies de retorn una vegada deixi d'exercir el càrrec.

–S'ha de configurar el municipi com una eina de **representació política local**.

–S'ha de dignificar l'estatut de l'electe local i reconèixer la seva dedicació i responsabilitat amb una **retribució digna i regulada**.

–Cal valorar i poder acreditar la feina feta pels electes com a **valor personal**.

–Calen mecanismes de **protecció** de l'electe.

–S'ha de fer un **nou estatut** de l'alcalde on es regulin les retribucions clarament.

4. Formes d'organització dels ens locals

Al marge de l'organització política i el règim dels electes, cal tenir present igualment la necessària regulació del sector públic local, les estructures organitzatives addicionals a les existents, com seria l'establiment d'òrgans territorials de gestió desconcentrada, delimitant els criteris de creació d'aquests i si la capacitat de creació d'aquests òrgans, o de qualsevol altre, dotat o no de personalitat jurídica, és competència total i absoluta dels ens locals, requereix o no la intervenció d'un òrgan extern al propi ens local en determinats supòsits (com seria la intervenció actual del Govern de la Generalitat en determinats supòsits) o, al contrari, caldria reconèixer la competència absoluta de l'ens local, tot i que parametritzant uns criteris legals de justificació de la forma, necessitat de la seva creació, i eficiència en la despesa, que actuessin de manera apriorística a l'hora que l'ens local vulgui crear un ens. En resum, sota el principi de la racionalització del sector públic caldria definir quins són els instruments, criteris, regles o principis a emprar per la creació d'òrgans i, al mateix temps, qui seria l'encarregat o competent per implementar-los.

Al marge del que seria el règim general, cal tenir present l'existència de règims municipals especials:

- règim especial i de capitalitat de Barcelona
- municipis de gran població
- municipis en règim de consell obert
- entitats municipals descentralitzades
- els micropobles de Catalunya
- altres

Caldrà procedir a la seva revisió, delimitar quines són les particularitats que derivarien d'aquests règims, quins serien els paràmetres per al seu establiment i el procediment per a la seva declaració, conjugant els diferents béns jurídics a protegir a l'hora de prendre la decisió.

Igualment, caldrà donar especial relleu a les característiques dels municipis com els d'alta muntanya o els turístics, i delimitar la capacitat que tenen per, atenent a aquesta singularitat, establir condicionants propis i diferenciats als dels municipis en règim general. En resum, delimitar el marge de maniobra de què disposa el municipi a l'hora de configurar el règim propi.

5. Personal de l'Administració local. Funció Pública Local

A l'hora de prestar els serveis a la ciutadania, és indispensable disposar de les persones adequades en els llocs adequats, amb els coneixements i habilitats necessaris per a una correcta execució. El grau de motivació i compromís amb el treball és un dels factors més importants per assegurar que s'obtingran els resultats esperats de forma eficient. La inversió en capital humà és, doncs, una necessitat que ha de ser gestionada adequadament.

En el món local del futur cal que es pugui definir una estratègia global en la qual les polítiques d'adquisició, de formació, de promoció, d'avaluació i de recompensa es combinin de forma coherent i es reforcin mútuament. I, sobretot, és necessari poder premiar o donar incentius per tal de generar la motivació que aporti sentiment de pertinença i orgull per la feina feta. Els ajuntaments han de poder ser les administracions en què els objectius que es plantegin siguin més fàcils d'aconseguir, ja que la proximitat de les demandes socials i la capacitat d'incidència de les seves accions són de major impacte i immediatesa.

L'articulació de polítiques de recursos humans en matèria de reclutament, selecció, avaluació, mobilitat, promoció o salaris ha de ser coherent amb els resultats obtinguts, la predisposició, la vàlua personal i els coneixements acreditats.

Les administracions municipals han de tenir la capacitat necessària per consolidar al seu interior una funció de recursos humans capaç d'impulsar i articular polítiques de personal dotades de valor estratègic. La gestió de les persones ha de ser vista, en aquest sentit, com una funció directiva. Els responsables de cada unitat han d'assumir el protagonisme en les relacions amb les persones que treballen en la seva esfera d'autoritat.

En matèria de gestió de recursos humans, ens trobem amb el problema de la uniformitat que propugna el marc legal vigent. La gestió dels recursos humans del món local ha de poder evitar la rigidesa i les pautes uniformitzadores. El món local disposa de lògiques molt diferents i canviants que cal gestionar sense cotilles.

La flexibilitat i l'adaptabilitat són conceptes clau en el personal públic i alhora els reptes més importants de la gestió dels recursos humans.

Igualment rellevant és la mobilitat dels funcionaris que integren les administracions públiques catalanes, els quals han de gaudir del dret de participar en processos de provisió adequats a la seva condició i al mèrit i capacitat acreditat i, d'altra banda, aquest dret ha d'articular-se amb condicions efectives de mobilitat, sense perdre de vista la relació primària a mantenir o conservar amb l'administració d'origen.

Finalment, la diferenciació entre funcionari i personal laboral, tot i que respon o s'articula al voltant de les funcions a desenvolupar, ha de ser revisada amb la finalitat de depurar o concretar el que cadascun dels dos tipus d'empleats públics pot desenvolupar i, simultàniament, s'han de trobar punts o nexes en comú que permetin, a diferència del que passa ara, que tots dos règims participin d'elements definitoris comuns.

Igualment, dintre d'un procés de revisió de la funció pública local, s'han d'establir mecanismes d'avaluació continuada de l'empleat públic, que permetin garantir la continuïtat en la qualitat del servei al llarg del temps.

Els aspectes a tractar més rellevants han estat enumerats en la part inicial d'aquesta ponència.

Com a trets bàsics o punts més rellevants per tractar serien els següents:

–La classificació del personal al servei de l'Administració local, amb especial consideració a la delimitació del personal interí, les funcions o supòsits en què poden ser nomenats, i l'establiment de límits que evitin la consolidació de la figura en relació amb una persona en concret, com a conseqüència de la seva dilatació en el temps, i l'eventual adopció de mesures arran de l'extinció concreta de la relació de servei.

–Una delimitació més clara del personal eventual, no tan sols en relació amb el nombre, sinó especialment en relació amb les funcions que poden desenvolupar, als efectes de delimitar de manera clara el que són funcions de confiança i assessorament, sense que intervinguin en la presa de decisions estrictament administratives.

–Compromís explícit amb els drets dels treballadors, directament municipals, o no.

–Garantia de la negociació col·lectiva a l'ajuntament, empreses municipals i entorns.

–Vetllar per la qualitat del treball de les contractes públiques incloent clàusules socials i laborals, subrogació, etc. en tots els projectes en què la normativa ho permeti.

–Compromís explícit de no contractar i/o treballar amb empreses que tinguin deutes amb la Seguretat Social i/o Hisenda, i que hagin fet un ERO els últims tres anys.

–El règim del càrrec directiu local, els requisits o la titulació necessaris per accedir-hi, el procés de selecció i l'avaluació de mèrits (fins i tot introduint un òrgan extern i independent per a la seva selecció) i la delimitació entre càrrec de confiança de

designació política i càrrec directiu, el qual, a diferència del primer, hauria de gaudir de certa autonomia de gestió i, fins i tot, s'hauria d'avaluar l'establiment d'una relació especial garantida en la seva durada, sense perjudici de l'establiment de mesures de control i avaluació de les seves funcions, que poguessin conduir a una eventual substitució.

Igualment, caldria procedir a delimitar les funcions directives de les estrictament administratives, així com l'articulació o l'encaix de la figura en el que són estrictament funcions administratives.

Caldria tractar també el que són funcions públiques necessàries en els governs locals, la seva prestació per part del cos d'habilitats nacionals, i les singularitats d'aquest cos especial, tant pel que fa a l'exercici de les seves funcions, com a la selecció per part del corresponent ens local, la retribució i els mecanismes d'ocupació del lloc, en el cas que aquest estigui vacant o temporalment sense ocupar.

Revisar i flexibilitzar la rigidesa dels mètodes actuals d'accés al món laboral, explorar nous mètodes de selecció a través de borses laborals supramunicipals, establir una homogeneïtzació de condicions laborals, reduir les diferències entre el personal laboral i funcionari i preveure mecanismes de mobilitat laboral i funcional més àgils.

Tot el personal de l'ajuntament hauria de ser personal laboral.

Finalment, caldria regular l'estatut del personal al servei de l'Administració local, els seus drets i obligacions, així com les responsabilitats que assumeixen com a conseqüència d'eventuals incompliments.

6.Conclusions

–S'ha de valorar si s'ha de procedir a una aproximació gradual de l'estatus legal entre funcionaris i laborals; si s'ha d'anar cap a un règim laboral amb unes especials garanties, que superi l'actual immobilitat funcional. I això es pot fer de manera no traumàtica, sempre respectant els drets adquirits dels actuals treballadors locals.

–Cal aconseguir una aproximació més gran dels sous dels empleats públics amb els seus equivalents al mercat local de treball, amb la finalitat de garantir una ocupació pública de qualitat i suficientment retribuïda.

–Hem d'aconseguir que l'accés a la funció pública local es faci mitjançant unes proves de competències professionals reals, vinculades també a períodes llargs de prova i aprenentatge que permetin demostrar i consolidar els coneixements, i garantir la selecció del millor personal per dur a terme les tasques.

–Cal avançar més en l'àmbit de la gestió, respectant la normativa, però millorant en eficàcia i eficiència, i buscant nous referents en administracions d'altres països avançats.

–El sistema de gestió administrativa s'ha de simplificar i accelerar, canviant les lleis per eliminar tots els sistemes de control burocràtic formalista, amb més flexibilitat i adaptació, i mantenint el seu caràcter garantista.

–S'ha de poder establir un sistema de gestió gerencial en municipis de més de 5.000 habitants.

–La fiscalització s'ha de fer amb una autoritat independent de les institucions locals, dependent del Parlament o bé del Govern de Catalunya, amb un ampli poder d'auditoria i d'inspecció interna de totes les administracions, i amb plans d'inspecció en profunditat amb tècniques de mostreig i sistemes de control ben estandarditzats per evitar la discrecionalitat. Aquesta autoritat ha de poder oferir alhora propostes de millora a les nostres institucions locals.

–La fiscalització haurà de dedicar-se menys als formalismes i tràmits i més a l'eficàcia, l'eficiència, la igualtat d'oportunitats, la transparència i els altres valors públics bàsics. Cal tendir a igualar el control previ a l'adjudicació i el control posterior sobre allò adjudicat, amb personal dedicat a controlar l'execució dels contractes.

–Necessitem un sistema de direcció pública professional: ens cal una legislació que permeti estructures més àgils, que doni als directius públics responsabilitat i als governs locals capacitat efectiva per dirigir-los.

–Els alcaldes han de tenir dret a nomenar gerents i directius, però el ple ha d'examinar en públic la seva experiència, coneixements i mèrits, amb entrevistes i debats.

–Els funcionaris han de ser dirigits estratègicament pel govern municipal, amb un comandament immediat executiu de caps professionals responsables dels resultats i del rendiment del personal a càrrec seu.

–Tant els directius i caps com els funcionaris han de poder ser acomiadats per baix rendiment i per errors greus, amb sistemes de control que impedeixin l'arbitrarietat.

–Cal repensar les figures i la formació dels actuals habilitats nacionals: secretaris i interventors.

7.Apunts d'experiències anteriors sobre una reforma dels governs locals:

- Una norma reguladora dels governs locals catalans hauria d'incorporar la referència a la llengua catalana i la seva protecció.

- Establir amb claredat la regulació dels règims especials dels municipis que funcionen en règim de consell obert.
- Especificar els municipis de règim especial; una proposta seria: els de muntanya, els turístics, els historicoartístics, els micropobles, els de gran població i els que disposen de grans instal·lacions industrials o grans infraestructures.
- També es podran establir tractaments diferenciats per a determinar municipis quan:
 - a) Predominin en el seu terme activitats mineres, geològiques, marines o energètiques.
 - b) Tinguin característiques pròpies en relació amb l'àmbit material de la regulació sectorial.
 - c) Hi concorrin altres circumstàncies objectives que ho justifiquin, i especialment quan tinguin problemes estructurals de viabilitat econòmica.
- L'aplicació de més d'un règim o de més d'un tractament especial són compatibles sempre que el municipi compleixi les condicions exigides per la legislació.
- Establir una regulació bàsica del dret de sufragi passiu, de les incompatibilitats i del catàleg de drets i deures dels càrrecs electes dels governs locals i dels alts càrrecs en general.
- Assentar que tot representant local té dret d'accedir a la informació pública que sigui necessària per al desenvolupament de llurs funcions. L'exercici d'aquest dret no queda condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecta a motivació i no requereix la invocació de cap norma.
- Els governs locals han d'adoptar les mesures organitzatives necessàries per garantir el compliment del dret d'accés a la informació pública, d'acord amb el que estableix la llei de transparència. Amb aquesta mateixa finalitat, també han d'establir un sistema de gestió de documents, informació i dades integrat i que permeti la interoperativitat entre les administracions.
- S'ha de dotar d'una normativa específica de la funció pública local, tot i que s'integri en una normativa de caràcter general per a totes les administracions públiques catalanes. Cal fomentar les relacions interadministratives entre la funció pública catalana per aprofitar les experiències comunes amb protecció i seguretat del personal.
- Cal regular l'estatut del directiu local.

- Cal revisar el cos de funcionaris habilitats nacionals per dotar de coherència institucional i administrativa i d'encaix d'aquestes figures en les estructures organitzatives locals.

En relació amb les sessions realitzades, s'ha plantejat el debat de la **funció pública** en els termes següents:

–**Policia local**: s'han posat de manifest els problemes concrets en l'àmbit de la policia local que s'han de resoldre en l'àmbit de la funció pública local i, finalment, el tema de la seva mobilitat.

–Formació per a funcionaris **habilitats**.

–S'ha de fer el possible per tenir una direcció tècnica professionalitzada de la gestió municipal. En aquest àmbit és important regularitzar els llocs **de secretaria i d'intervenció** del municipi, com a garantia de seguretat jurídica, sense perdre de vista que en els municipis grans i mitjans és convenient normalitzar un nivell de gestió gerencial.

–**L'arquitecte-enginyer del consell comarcal** ha de poder integrar el suport tècnic als ajuntaments.

–Es pot mantenir **el gerent del consell comarcal**.

–Model de funció pública: **l'avaluació** de l'empleat públic, la **relació** de l'empleat públic amb els electes i la funció d'**assessorament** que presten.