

LA FIGURA DE LA GERENCIA EN LOS CONSEJOS COMARCALES DE CATALUÑA. NATURALEZA JURÍDICA.

Mireia GRAU SADURNÍ.

Secretaria. Consell Comarcal del Ripollès

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de Especialización en Gestión Pública Local (IV edición)

SUMARIO

1. Introducción
2. Marco normativo
3. Condición jurídica de la gerencia comarcal
4. Nombramiento de los gerentes a la luz de la normativa en vigor
5. Muestreo de los distintos modelos de los consejos comarcales
6. Conclusiones
7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la figura de la gerencia comarcal, en la dicotomía producida por su propia normativa regulatoria, que les atribuye la condición de personal eventual, y el encaje en esta figura, siendo sus funciones asimilables a las del personal directivo profesional.

Este debate no es nuevo, si bien la realidad demuestra que no ha sido resuelto ni existe una única interpretación de la figura gerencial de los consejos comarcales.

El preámbulo de la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Catalunya (Ley 6/1987) disponía que con la citada Ley se introducía una importante innovación en la Administración local catalana, en institucionalizar la comarca como

una entidad territorial dotada de autonomía y personalidad jurídica propia. El mismo preámbulo indicaba que respecto de la organización interna del gobierno de la comarca, al pleno y al presidente como órganos básicos de la comarca, se añadía la figura del gerente, con funciones ejecutivas. Y justificaba su introducción con estas palabras:

“Se trata así, de introducir un modelo adaptado en otros países europeos que permite liberar el elemento representativo de la carga de la estricta gestión. La designación y separación del gerente por el pleno del consejo comarcal y la supeditación de éste a las directivas e instrucciones dictadas por los órganos políticos garantizan en todo momento la primacía del principio representativo”.

De este preámbulo, así como de las funciones atribuidas por el artículo 17 de esta norma, se puede concluir que sus funciones eran (y son -veremos que la normativa actual no ha modificado profundamente estas atribuciones-) eminentemente directivas. Sin embargo, la Ley 6/1987 -igual que la a día de hoy vigente- le atribuye la condición de personal eventual, nombrado y cesado por el pleno a propuesta del presidente.

La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ya abrió un debate acerca de si las gerencias comarcales podían ser personal eventual o debían ser personal directivo, debiendo de ser nombrados de acuerdo a los criterios de competencia profesional y experiencia, tal como se establecía en el artículo 32 bis de esa norma para el personal directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares. Las dudas se han manifestado aún más profundas con la modificación del artículo 306 del Decreto Legislativo 2/2033, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC), tras la reforma operada por la Ley 5/2020.

La pregunta sigue siendo si las gerencias comarcales deben ser tratadas como personal eventual (cuyas funciones son de confianza o asesoramiento) o como personal directivo. El régimen de designación y nombramiento de un tipo u otro de personal será totalmente opuesto.

Tan es así que no existe una conclusión al respecto que, como veremos, los consejos comarcales optan por diferentes alternativas: algunos los consideran personal eventual siendo nombrados directamente por el pleno a propuesta del presidente sin ningún sistema de selección que garantice los principios de publicidad, concurrencia, mérito y capacidad; otros realizan una convocatoria pública de personal eventual; y algunos pocos lo han calificado como personal directivo profesional en sus reglamentos orgánicos.

Aun cuando las comarcas, como ente supramunicipal, vienen siendo insistentemente cuestionadas, lo cierto es que su existencia, para los municipios pequeños (y para los micro pueblos) resulta imprescindible. Así pues, es imprescindible clarificar el régimen jurídico aplicable a las gerencias comarcales –consideradas por la norma como un órgano necesario-, en el marco de una revisión de la normativa en vigor que resulta ya inaplazable.

2. MARCO NORMATIVO

El artículo 16 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña (DL 4/2003) dispone que:

“16.1 Corresponde al gerente, de acuerdo con las directrices del pleno y las instrucciones del presidente:

- a) Dirigir la administración comarcal y ejecutar los acuerdos del pleno.*
- b) Dirigir, inspeccionar e impulsar las obras y los servicios comarcales.*
- c) Autorizar y disponer gastos, y reconocer obligaciones, en los límites de la delegación que le otorga el pleno; ordenar pagos y rendir cuentas.*
- d) Dirigir el personal de la corporación.*

e) Ejercer otras funciones que expresamente le son delegadas y no afectan a las atribuciones del presidente y del pleno enumeradas por los artículos 13 y 14.

16.2 El gerente es nombrado y cesado por el pleno del consejo comarcal, a propuesta del presidente. El cargo de gerente es incompatible con la condición de concejal. Además, se le aplican las causas de incapacidad y de incompatibilidad establecidas para los miembros del consejo comarcal. El gerente tiene la condición de funcionario eventual. Si la persona designada es funcionario de la Generalidad o de la Administración local, se le tiene que declarar en situación de servicios especiales”.

Como se ha indicado, las funciones atribuidas inicialmente por la Ley 6/1987 no distan de las actualmente atribuidas a los gerentes por el artículo 16 del DL 4/2003. Se trata de funciones asimilables a las funciones directivas, pues ejercen funciones de gestión o ejecución de carácter superior¹. En este sentido, Losada Marrodán (1989) compara los roles gerenciales o directivos, indicando que el gerente comarcal realiza funciones propias de los directivos, tales como funciones de líder, gestor de anomalías o asignador de recursos. Así mismo, señala que el gerente realiza dos funciones más, si bien no se citan en el texto legal de 1987, como la de enlace y difusor². Se trata, todas ellas, de funciones similares a las directivas.

Siendo las funciones que ejerce asimilables a las directivas, cabría considerar la figura del gerente como personal directivo y, consecuentemente, serle de aplicación el artículo 306 del TRLMRLC, relativo al personal directivo. Este artículo, modificado por la Ley 5/2020, de 29 de abril, dispone que:

¹ Si bien el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público deja a criterio de cada administración pública las funciones del personal directivo profesional, la disposición adicional decimoquinta dispone que tendrán consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

² Losada Marrodán, Carles. (1989). El gerente comarcal. *Revista catalana de derecho público*, núm. 11.

“1. El nombramiento de personal directivo de entidades locales y la formalización del correspondiente contrato laboral de alta dirección, de acuerdo con lo establecido en esta ley, son competencia de la presidencia de la entidad, que debe dar cuenta de ello al pleno en la primera sesión que tenga.

2. La denominación y determinación de los puestos directivos debe llevarse a cabo mediante un instrumento de ordenación diferenciado del de la relación de puestos de trabajo, cuya aprobación corresponde al pleno, a propuesta de la presidencia de la entidad local, excepto en los municipios de gran población, que es competencia de la junta de gobierno local.

3. Los miembros de la corporación no pueden ser nombrados personal directivo. El personal directivo está sujeto a las causas de incapacidad e incompatibilidad establecidas para los miembros de la corporación.

4. Los procedimientos de selección y provisión de personal directivo deben exigir en todos los casos una formación específica de grado o de posgrado, deben regirse por los principios de mérito, capacidad, publicidad y libre concurrencia y deben asegurar la idoneidad de los aspirantes en relación con los puestos objeto de la convocatoria. En los procedimientos debe acreditarse y verificarse que los aspirantes están en posesión de las competencias profesionales exigidas.

5. El personal directivo nombrado tiene derecho a la inamovilidad en el puesto de trabajo, siempre que los resultados de la evaluación de la gestión llevada a cabo sean satisfactorios, y a permanecer en el cargo hasta que, una vez finalizado el mandato en que haya sido nombrado, cese el presidente o presidenta de la corporación que lo había nombrado. El nuevo presidente o presidenta de la entidad local puede, discrecionalmente, prorrogar el período de ejercicio de las funciones directivas para otro mandato, o bien convocar un nuevo procedimiento de selección y provisión del puesto de trabajo”.

Como señala Jiménez Asensio (2022), por medio del artículo 102.2 de la Ley 5/2020 (“de acompañamiento” a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cataluña), se estableció, como clara respuesta a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2019³, una regulación mediante la cual se modificaba el artículo 306 del TRLMRLC, incorporando un nuevo marco normativo de la figura del personal directivo de las entidades locales, que abría paso a unas posibilidades efectivas (siempre que así se reconociera por la normativa local correspondiente) de profesionalización de la dirección pública local.

Esta modificación servía, asimismo, por zanjar el debate de si era posible o no seguir utilizando la figura del personal eventual para la cobertura de puestos directivos de las entidades locales, pues formalmente se seguía reconociendo esa vía de atribuir funciones directivas al personal eventual con base al antiguo artículo 306 TRLMRLC, a pesar de algunos pronunciamientos jurisprudenciales⁴ y doctrinales que venían a defender que, tras la aprobación del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), las funciones del personal eventual solo se podían proyectar sobre tareas de asesoramiento (político) y de confianza especial (Jiménez Asensio, 2022)⁵.

En efecto, el TREBEP distingue, por un lado, diferentes clases de empleados públicos, clasificándolos en (artículo 8): funcionarios de carrera; funcionarios interinos;

³ Esta discutida sentencia -que mina la potestad normativa local- aborda la regulación por la Diputación Provincial de Cáceres del personal directivo, negando la capacidad normativa del Reglamento orgánico de dicha Diputación para regular este tipo de personal. En primer lugar, la sentencia considera que la regulación del personal directivo es, en primera instancia, competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, por haberlo así establecido el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público. En segundo lugar, la sentencia considera necesaria una regulación unitaria y homogénea de este tipo de puestos de trabajo. Castillo Blanco, Federico (2020). ¿Quo vadis la dirección pública profesional en los gobiernos locales?: a propósito de la Sentencia del TS de 17 de diciembre de 2019. *Blog ACAL*. https://www.acalsl.com/blog/2020/01/direccion_profesional_gobiernos_locales

⁴ Ver, por todas, las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2004 (recurso 3489/1999) y de 17 de marzo de 2005 (recurso 4245/1999). En estos pronunciamientos y en otros posteriores se lleva a cabo la vinculación de las funciones de confianza y asesoramiento con las tareas de colaboración inmediata con quienes ostentan el poder superior de decisión política, siendo determinante la afinidad política. Estas sentencias vedan al personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración Pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad.

⁵ Jiménez Asensio, Rafael (2022). La dirección pública profesional en los Gobiernos Locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local nº 60. El empleo público local. Octubre 2022*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal; y personal eventual. El personal eventual viene regulado en el artículo 12 del TREBEP, en el siguiente sentido:

“1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.

3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

4. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

5. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera”.

De la redacción de la norma, está claro que el personal eventual realizará exclusivamente funciones de confianza o asesoramiento especial y que su nombramiento y cese serán libres.

Por otro lado, el artículo 13 del TREBEP añade una nueva categoría, la del personal directivo profesional, que no considera una modalidad de empleado público. Como señala Campos Acuña (2022), se configura como una figura potestativa, en cuanto encomienda al Gobierno y a las Comunidades Autónomas el establecimiento de un régimen jurídico específico. Sin embargo, este artículo también establece una serie

de principios que fijan, con carácter básico, el punto de partida en la definición del modelo del personal directivo:

- Identificación por el contenido de sus funciones: será personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración⁶.
- Designación: atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- Evaluación del desempeño: el personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
- La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección⁷.

3. CONDICIÓN JURÍDICA DE LA GERENCIA COMARCAL

Con anterioridad a intentar clarificar la condición jurídica de la gerencia comarcal, debemos incidir en la naturaleza de las funciones atribuidas a los gerentes. Ha quedado claro que las funciones directivas y las funciones de confianza o asesoramiento

⁶ Por lo tanto, remite a las normas de desarrollo que, ante tal concreción, no siempre regulan y desarrollan dichas funciones con fortuna.

⁷ Campos Acuña, Concepción (2022). El personal directivo en las Administraciones Públicas: estado de situación y perspectivas de futuro del elemento “bisagra” de la gestión pública. *Revista catalana de dret públic* núm. 65.

especial obedecen a motivaciones absolutamente diferentes y que la figura del personal directivo y del personal eventual responden a finalidades diferentes⁸.

Las funciones de confianza o asesoramiento especial, como ha fijado la jurisprudencia, implican una colaboración inmediata con quienes ostentan el poder superior de decisión política. Por el contrario, aun cuando no encontramos una retahíla de funciones enumeradas, las atribuciones directivas -como otras funciones normales de la Administración Pública- responden a los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa.

En consonancia con la tipología de funciones, el procedimiento para el nombramiento de un eventual o de un directivo también será totalmente diferente. Por un lado, el nombramiento y cese del personal eventual será libre. Por otro lado, la designación del personal directivo atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

Dentro de esta diferenciación de figuras jurídicas -y de funciones y sistemas de designación aplicables a ambos-, la pregunta es dónde quedan las gerencias comarcales. Si entramos a analizar las atribuciones conferidas por el artículo de 16 del DL 4/2003, vemos que la norma (artículo 12) lo configura como un órgano más, que ejerce las funciones ejecutivas que le atribuye la misma Ley (artículo 16). Estas funciones se encuadran en el ejercicio de funciones ejecutivas o directivas que comportan el ejercicio de potestades públicas o de funciones de autoridad⁹.

La caracterización de las funciones del gerente comarcal como funciones propiamente directivas ya fue así considerado con la Ley 6/1987 y la interpretación que de la misma hizo, por ejemplo, Losada Marrodán (1989)¹⁰.

⁸ Campos Acuña, Concepción (2022). El personal directivo en las Administraciones Públicas: estado de situación y perspectivas de futuro del elemento “bisagra” de la gestión pública. *Revista catalana de dret públic* núm. 65.

⁹ Jiménez Asensio, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos “eventuales”*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

¹⁰ Losada Marrodán, Carles (1989). El gerente comarcal. *Revista catalana de derecho público*, núm. 11.

En igual sentido, se pronunciaron distintos autores en el momento de constituirse los consejos comarcales después de las elecciones del año 2015, considerando que los gerentes no son personal eventual sino verdaderos directivos públicos, con dos regímenes perfectamente diferenciables¹¹. También el Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Cataluña (2015), emitido a raíz de la entrada en vigor de la LRSAL y con el objetivo de delimitar qué puestos tenían que ser ocupados por personal directivo y por personal eventual en relación con el nombramiento de los gerentes de los consejos comarcales, considera que las funciones atribuidas por el artículo 16 del DL 4/2003 encajan con funciones propias del personal directivo, aunque considera innegable la relación de confianza y de asesoramiento que desarrolla un gerente comarcal¹².

Con todo lo anterior, puede concluirse que la gerencia ostenta funciones comprendidas dentro de las funciones directivas. Sin embargo, a la vista de la regulación anterior, nos encontraríamos ante una clara discordancia. Así pues, si bien el gerente ejercería funciones directivas -y, consecuentemente, su designación debería someterse a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia-, el artículo 16.2 del DL 4/2003 indica que el gerente tiene la condición de personal eventual y que es nombrado y cesado por el pleno del consejo comarcal, a propuesta del presidente.

¿Debemos estar, por lo tanto, a la literalidad de la norma y considerar –con independencia de la naturaleza de las funciones que ejerce- que es personal eventual, ignorando la jurisprudencia, el TREBEP y el TRLMRLC, por considerar que el DL 4/2003 es norma especial? ¿O debemos considerar que el DL 4/2003 ha quedado desplazado por las normas posteriores?

¹¹ Renyer Alimbau, Jaume (2015). Notes sobre el règim jurídic de la gerència dels consells comarcals. *Blog de Vilaweb*. <https://blocs.mesvilaweb.cat/jrenyer/notes-sobre-el-regim-juridic-de-la-gerencia-dels-consells-comarcals/>

¹² Urios Aparisi, Xavier, Abogado Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya (2015). *Informe en relación con el nombramiento de los gerentes de los consejos comarcales, después de las elecciones municipales del 2015*. Disponible en: <https://cronicaglobal.elespanol.com/uploads/s1/38/22/32/informe-governacio-gerents-comarcals.pdf>

La respuesta a la primera pregunta, a criterio de quien suscribe, debe responderse en sentido negativo. En primer lugar, porque, en términos generales, el DL 4/2003 se encuentra desfasado, lo que suscita graves problemas en su aplicación, no solo en lo que a la gerencia atañe sino también –por ejemplo- en la atribución competencial de la presidencia y el pleno (sobre todo teniendo en cuenta que la competencia residual en el caso de las comarcas reside en el pleno, de forma totalmente contraria a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local -LBRL-). En segundo lugar, porque dar primacía a una norma reguladora únicamente de las comarcas catalanas supondría dejar en papel mojado un seguido de jurisprudencia del Tribunal Supremo y normas de rango superior como el TREBEP y el TRLMRLC (aun cuando se pueda discutir la idoneidad en la confección de las mismas), lo que supondría cargarse la jerarquía de las fuentes del derecho.

Lo establecido en el párrafo anterior, daría respuesta a la segunda pregunta, entendiéndose que el DL 4/2003 ha quedado desplazado por las normas posteriores. En este sentido, debe considerarse que el artículo 16 del DL 4/2003 es un precepto de vigencia parcial, considerándose derogado por normas de rango posterior y superior. Por lo tanto, la figura del gerente comarcal no puede tener la consideración de personal eventual en el sentido del artículo 12 del TREBEP, ya que las funciones que describe el artículo 16 del DL 4/2003 no encajan en la definición de personal eventual del TREBEP¹³.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe traer a colación la tesis estudiada por Jiménez Asensio (2020), que plantea la posibilidad de defender que las gerencias comarcales son estructuras similares a los “altos cargos” de la Administración de la Generalidad y del Estado, pues el gerente se configura como “cargo”, se regula junto a la estructura político-institucional (art. 12 DL 4/2003), su titular si es funcionario se acoge a la situación administrativa de servicios especiales (que le es aplicable a los altos cargos o al personal titular de los órganos directivos de los municipios de gran población) y, en

¹³ Renyer Alimbau, Jaume (2015). Notes sobre el règim jurídic de la gerència dels consells comarcals. *Blog de Vilaweb*. <https://blocs.mesvilaweb.cat/jrenyer/notes-sobre-el-regim-juridic-de-la-gerencia-dels-consells-comarcals/>

fin, en su configuración normativa está caracterizado como “personal de confianza o política” (art. 13 DL 4/2003). Además, añade Jiménez Asensio (2020), según las Leyes 19/2013 (de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Estado) y 19/2014 (de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Parlamento de Cataluña), el nivel orgánico de gerencia se encuadra perfectamente dentro de la noción de “alto cargo”. Esta caracterización, según plantea Jiménez Asensio (2020), podría fundamentar perfectamente que el nombramiento y cese del gerente fueran discrecionales por parte del Pleno, sin requerir ninguna exigencia más. Tal planteamiento, como el mismo autor indica, queda en entredicho en la medida en que el DL 4/2003 está absolutamente desfasado y por el hecho de que la jurisdicción contencioso-administrativa en lo que afecta sobre todo a los niveles directivos (órganos directivos) de los municipios de gran población (art. 130 LBRL) y de las Diputaciones provinciales (art. 32 bis LBRL) están exigiendo que se cumplan las exigencias mínimas del artículo 13 del TREBEP, cuando el nombramiento del personal directivo recaiga sobre quien no tiene la condición de funcionario público para cuyo ingreso se haya exigido titulación superior¹⁴.

Todo ello vendría a concluir que independientemente del nombre de la cosa, las gerencias comarcales, en la medida en que ejercen funciones directivas, deben sujetarse al artículo 306 del TRLMRLC y su selección y provisión debe someterse a los principios de mérito, capacidad, publicidad y libre concurrencia.

4. NOMBRAMIENTO DE LOS GERENTES A LA LUZ DE LA NORMATIVA EN VIGOR

Aun cuando la figura del gerente encaja más en la figura del directivo público profesional, la realidad es que el DL 4/2003 sigue estando en vigor, ninguna norma posterior ha matizado o derogado su contenido de forma expresa y, consecuentemente,

¹⁴ Jiménez Asensio, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos “eventuales”*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

la casuística en los consejos comarcales es extremadamente dispar, como veremos más adelante.

A la vista de todo lo anterior, debemos plantearnos cómo deben actuar los consejos comarcales ante el nombramiento de gerencias, existiendo un DL 4/2003 en vigor que colisiona con la caracterización propia del personal directivo. Los nuevos nombramientos de los gerentes comarcales -si bien pueden darse cambios y bajas en esta legislatura- están a la vuelta de la esquina, una vez pasadas las elecciones de 2023.

La normativa en vigor reguladora de las comarcas sigue refiriéndose a la figura del personal eventual, figura que no casa con las funciones directivas atribuidas a la gerencia. Así pues, ante estos nuevos nombramientos, ¿debe procederse a un nombramiento y cese libre del gerente por el pleno a propuesta del presidente o debe seleccionarse mediante un procedimiento que garantice la publicidad y la concurrencia?

Jiménez Asensio (2020)¹⁵ considera que, en el estado de la situación, cabrían dos opciones:

- a) Aplicar el artículo 306 del TRLMRLC y adaptar los reglamentos orgánicos a dicho precepto. El nombramiento de quien ocupe la gerencia, pues, debería llevarse a cabo de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, idoneidad y publicidad y libre concurrencia. Esta alternativa se erigiría como la más prudente.
- b) Sostener la tesis de que se trata de un órgano específico de la estructura de gobierno de la comarca, y en cuanto tal, establecer en el reglamento orgánico una regulación de esta figura que fuera similar a la prevista en los artículos 32 bis y 130 de la LBRL, sin hacer mención alguna a la configuración como personal eventual, teniendo, por lo tanto, la condición de cargo directivo de libre nombramiento y remoción.

¹⁵ Jiménez Asensio, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos "eventuales"*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

A juicio de quien subscribe debería optarse, mientras no se modifica la normativa reguladora de la comarca, por designarse las gerencias comarcales sujetándolos a un procedimiento que garantice la publicidad, concurrencia, mérito y capacidad¹⁶. Sería ideal que, además, se hubieran modificado los reglamentos orgánicos antes del nombramiento de los nuevos gerentes en 2023, pero la realidad será que se llegará a esta fecha sin que la mayoría de consejos comarcales hayan adaptado sus reglamentos.

La situación que se vivirá en 2023 no es nueva. Ya en los nombramientos de gerencia precedentes tras las elecciones de 2015, el Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Cataluña (2015), ponía de manifiesto que la mayoría (si no todos) los consejos comarcales no han adaptado su reglamento orgánico a la previsión de la figura del directivo. También indicaba que, en cualquier caso, razones de interés general hacían necesaria la continuación en la prestación de los servicios de gerencia, mientras no se adaptasen los reglamentos orgánicos. Por esta razón consideraba que se estaba ante una situación transitoria y, a efectos de garantizar la continuidad en los servicios, debía procederse a la renovación de los gerentes. En esta renovación, considera que puede mantenerse, de forma transitoria hasta la adaptación de los reglamentos orgánicos, la condición de personal eventual que es la que tiene actualmente atribuida la normativa.

Por todo ello, el Informe de la Asesoría Jurídica recomendaba iniciar simultáneamente un procedimiento de modificación del reglamento orgánico, a la hora de describir las características del puesto de trabajo que permitan su configuración como personal directivo y, si procede, las circunstancias que harían posible que dicho puesto no esté ocupado por un funcionario. Añade que aun cuando se mantuviera transitoriamente la condición de personal eventual, sería necesario que la cobertura del puesto fuera precedida de un proceso donde se diera cumplimiento a los principios del

¹⁶ En igual sentido, Renyer Alimbau, Jaume (2015). Notes sobre el règim jurídic de la gerència dels consells comarcals. *Blog de Vilaweb*. <https://blocs.mesvilaweb.cat/jrenyer/notes-sobre-el-regim-juridic-de-la-gerencia-dels-consells-comarcals/>

artículo 13 del TREBEP: publicidad y concurrencia y justificación del nombramiento en base a los parámetros de mérito y capacidad¹⁷.

Desde la emisión de aquel informe, la incompatibilidad del ejercicio de funciones directivas por personal eventual ha quedado aún más patente con la modificación del artículo 306 del TRLMRLC, operada por la Ley de 2020. Por lo tanto, si bien la recomendación de modificar los reglamentos orgánicos sigue vigente, debemos inclinarnos por la tesis de Jiménez Asensio (2020), por la cual debe aplicarse el artículo 306 del TRLMRLC, nombrándose los gerentes de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, idoneidad y publicidad y libre concurrencia. Cabe apuntar, sin embargo, que este sistema de nombramiento se haría -en la mayoría de consejos comarcales- sin amparo del reglamento orgánico, ya que no habrán procedido en el año 2023 a aprobar su modificación. A ello debe añadirse que el procedimiento de selección sujeto a los principios antes indicados no es rápido y los consejos comarcales necesitan la figura gerencial de forma ininterrumpida, al tratarse de un órgano necesario, motivo por el cual deberán prolongarse los nombramientos existentes -con o sin reticencias políticas- en funciones, tal como ha sido previsto en algunos consejos comarcales¹⁸.

Aun cuando los consejos comarcales hubieran tenido tiempo para adaptar los reglamentos orgánicos -y también se hubiera tenido tiempo de modificar la normativa reguladora de la comarca y esclarecer un régimen jurídico, cuya indefinición beneficia según conviene-, lo cierto es que se llegará a 2023 sin la mayoría de reglamentos adaptados. Ante esta situación y sin perjuicio de considerar que se debe optar por la opción de aplicar el artículo 306 del TRLMRLC, los consejos comarcales, antes la nefasta regulación normativa, optarán por acogerse a la interpretación más favorable a sus intereses: algunos seguirán con personal eventual nombrado por el pleno a

¹⁷ Urios Aparisi, Xavier, Abogado Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya (2015). *Informe en relación con el nombramiento de los gerentes de los consejos comarcales, después de las elecciones municipales del 2015*. Disponible en: <https://cronicaglobal.elespanol.com/uploads/s1/38/22/32/informe-governacio-gerents-comarcals.pdf>

¹⁸ El reglamento orgánico del Consell Comarcal de la Selva (BOP Girona de 09/12/2022) prevé que se quede en funciones hasta la constitución de la nueva corporación. El reglamento orgánico del Consell Comarcal del Vallès Oriental (https://www.vallesoriental.cat/media/repositori/consell/informacio_oficial/ROC_def_20062019.pdf) prevé que la gerencia se mantenga hasta el nombramiento del siguiente gerente con un máximo de seis meses a contar desde la constitución de la corporación que resulte de las elecciones.

propuesta del presidente (sin ningún trámite más) y otros sujetarán la designación a un procedimiento con concurrencia.

La solución definitiva pasa, pues, por una modificación del DL 4/2003 que establezca un modelo gerencial comarcal claro y preciso: optando decididamente entre un sistema más marcado de provisión política o por un modelo que camine más hacia una extracción profesional¹⁹.

5. MUESTREO DE LOS DISTINOS MODELOS DE LOS CONSEJOS COMARCALES

En este epígrafe se analizará, en base a un muestreo de lo publicado por los distintos consejos comarcales, cómo están abordando en el presente esta disfunción normativa entre el DL 4/2003, la normativa posterior y superior (TREBEP y TRLMRLC) y la jurisprudencia de nuestros tribunales. Por un lado, se examinará si los consejos comarcales han optado por regular -tal como recomendaba el Informe de la Asesoría Jurídica de 2015- la figura de los gerentes. Por otro lado, se analizarán algunas convocatorias publicadas por los consejos comarcales para la designación de sus gerencias.

a. Regulación en los reglamentos orgánicos

En primer lugar, se procede a un análisis más pormenorizado de los reglamentos orgánicos de aquellos consejos comarcales que, en fechas recientes, han publicado algún procedimiento -con algún tipo de concurrencia- para la selección de la gerencia (ver apartado b de este epígrafe 6).

- Consell Comarcal del Vallès Oriental:

El reglamento orgánico del Consell Comarcal del Vallès Oriental fue aprobado por su pleno en fecha 10 de abril de 2019. Este reglamento contiene una regulación

¹⁹ Jiménez Asensio, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos "eventuales"*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

pormenorizada de la figura del gerente²⁰. En este sentido, el artículo 97 del reglamento dispone que la persona titular de la gerencia tendrá la consideración, de conformidad con lo que establece la legislación básica de ocupación pública, de personal directivo profesional.

El artículo 105 indica que la gerencia tiene la condición de alto cargo del Consell Comarcal, de acuerdo con la legislación vigente en materia de transparencia y de buen gobierno. El artículo 106 incide nuevamente en la naturaleza de órgano directivo de la gerencia.

El artículo 107 del mismo reglamento establece que el nombramiento de la gerencia corresponde al pleno, a propuesta de la presidencia. El nombramiento se estipula por un mandato, transcurrido el cual puede ser prorrogado en el cargo por otro mandato por acuerdo del pleno a propuesta de la presidencia. El artículo 108 regula el régimen jurídico general de la gerencia y el 109 sus funciones.

El artículo 110 del mismo reglamento dispone que el nombramiento de la persona titular de la gerencia debe recaer preferentemente en el personal funcionario del grupo A1 de cualquier administración pública, si bien prevé la posibilidad de realizar convocatorias abiertas en las que puedan participar personas que no tengan la condición de funcionarias, pero que dispongan de titulación superior o grado universitario y un mínimo de 5 años de experiencia en el sector privado o público en puestos de perfil técnico o responsabilidad gerencial. Las características específicas deberán recogerse en una monografía del puesto gerencial²¹.

El apartado 4 del mismo artículo 110 establece que el procedimiento de designación de la gerencia se realizará atendiendo a los principios de mérito y capacidad y criterios de idoneidad, y se realizará mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia. Las bases de la convocatoria del procedimiento de

²⁰ Para ver la regulación completa puede consultarse en:

https://www.vallesoriental.cat/media/repository/consell/informacio_oficial/ROC_def_20062019.pdf

²¹ Esta monografía fue aprobada por acuerdo del pleno del Consell Comarcal del Vallès Oriental en fecha 20 de noviembre de 2020. Este acuerdo contiene una ficha descriptiva del órgano de dirección y las competencias de la gerencia. El acta del pleno puede consultarse en (página 81):

https://www.vallesoriental.cat/media/repository/consell/Plens/Acta_Ple_novembre_2019.pdf

designación se aprueban por el pleno a propuesta de la presidencia. Se prevé la creación de una comisión para valorar los currículums de cada candidato. Finalmente, el artículo 111 regula el cese de la persona titular de la gerencia.

- Consell Comarcal del Bages

El reglamento orgánico del Consell Comarcal del Bages -sin perjuicio de modificaciones puntuales posteriores- fue aprobado por el pleno del consejo en fecha 6 de junio de 2012²². La figura de la gerencia viene regulada en los artículos 89 y siguientes del reglamento.

El reglamento prevé que el gerente tenga la condición de personal eventual y que el nombramiento corresponde al pleno, a propuesta de la presidencia. Añade que el nombramiento se hará en el transcurso de la sesión extraordinaria del pleno en que se apruebe el organigrama de la corporación y no en la sesión constitutiva en que procede la elección de la presidencia.

- Consell Comarcal de l’Anoia

El reglamento orgánico del Consell Comarcal de l’Anoia fue aprobado por su pleno en fecha 20 de diciembre de 2011²³. En lo que aquí interesa, este reglamento únicamente hace un listado de las funciones de la gerencia (art. 14) e indica que se trata de personal eventual (art. 40).

- Consell Comarcal d’Osona

El reglamento orgánico del Consell Comarcal d’Osona fue aprobado por su pleno en fecha 27 de diciembre de 2007²⁴. Por lo que respecta a la regulación del gerente, su artículo 32 se limita a reproducir el DL 4/2003.

Más allá de estos consejos comarcales, un muestreo de otros reglamentos orgánicos muestra que se sigue regulando la figura de la gerencia en los términos del DL 4/2003, es decir, como personal eventual. Así, por ejemplo:

²² Para ver la regulación completa puede consultarse en: <https://bop.diba.cat/anuncis/antic/022012021592>

²³ Para ver la regulación completa puede consultarse en: <https://bop.diba.cat/anuncis/antic/022011031159>

²⁴ Para ver la regulación completa puede consultarse en: https://dibaaps.diba.cat/vnis/temp/CIDO_bopb_2008_02_20080229_B903_20080229_060_071.pdf

- Reglamento orgánico del Consell Comarcal del Berguedà (BOP Barcelona de 25/11/2021).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal de la Selva (BOP Girona de 09/12/2022).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal de la Garrotxa (BOP Girona de 26/04/2005).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal de la Segarra (BOP Lleida 13/11/2003).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal del Pallars Jussà (BOP Lleida 21/01/2022).
- Reglamento orgánico del Consell Comarcal del Baix Camp (BOP Tarragona de 07/02/2019).

Otros, como el Consell Comarcal del Gironès, aprobado en el año 2020²⁵, prevén que el gerente sea nombrado y cesado por el pleno del consejo comarcal, a propuesta del presidente, de acuerdo con los principios de calificación, méritos profesionales y técnicos y experiencia en puestos de responsabilidad en la gestión. Se considera que el gerente formará parte de la plantilla de personal como personal directivo y podrá ser nombrado entre personal funcionario de carrera o personal laboral fijo, con titulación del grupo A1 o equivalente.

b. Sistemas de cobertura de las gerencias comarcales

De un rastreo de las convocatorias publicadas por los consejos comarcales catalanes ya puede concluirse que la mayoría de ellos siguen aplicando las previsiones del artículo 16 del DL 4/2003 y, consecuentemente, siguen nombrando las gerencias sin ninguna exigencia más que la propuesta del presidente y el nombramiento por el pleno,

²⁵ Para ver la regulación completa puede consultarse en:
<https://www.seu-e.cat/documents/27955/6295811/ROC+%282020%29/909b67ac-4b9a-4932-984c-bbd2e6453f8e>

considerándolos personal eventual. Puede parecer sorprendente a la luz de lo expuesto en los epígrafes precedentes, pero la realidad es que el artículo 16 del DL 4/2003 sigue vigente y, en cierta medida, habilita a los consejos comarcales a nombrar esta figura de la forma más beneficiosa a sus intereses (políticos).

En cuanto a convocatorias sujetas a unos mínimos principios de publicidad y concurrencia, emanadas en esta última legislatura, cabe traer a colación las siguientes:

- Consell Comarcal del Vallès Oriental:

En el año 2020 (BOP de Barcelona de fecha 01/09/2020), este consejo comarcal publicó unas bases y la convocatoria del proceso de cobertura de la gerencia del consejo comarcal. Según dichas bases, la vinculación de la persona seleccionada lo será en la condición de personal directivo profesional, en los términos previstos en el artículo 13 del TREBEP, en el Reglamento orgánico comarcal y en la monografía del órgano de la gerencia, aprobados en las sesiones plenarias del consejo de 10 de abril de 2019 y de 20 de noviembre.

De conformidad con su reglamento orgánico y la monografía analizada con anterioridad, se prevé que la relación se formalice mediante un contrato laboral de alta dirección. Asimismo, se prevé que el puesto sea del grupo A1 y, en cuanto a su régimen jurídico, que la persona seleccionada sostente la condición de directivo público profesional.

En cuanto a la selección de la persona titular de la gerencia, se prevé que los currículums sean evaluados por una comisión²⁶, que evaluará cuestiones como: la capacidad analítica; el compromiso con la organización; la comunicación; el desarrollo de personas; la dirección de personas; la negociación; la organización del trabajo; la toma de decisiones; la visión estratégica; la red relacional. Esta comisión trasladará su propuesta a la presidencia, que puede mantener entrevistas con los candidatos. Finalmente, la presidencia elevará, si corresponde, su propuesta al pleno.

²⁶ Esta comisión estará formada por profesionales, funcionarios de carrera del grupo A1 de cualquier administración pública, nombrados por la presidencia. Esta comisión puede asesorarse por personas expertas de servicios profesionales especializadas en el ámbito de la dirección pública profesional.

- **Consell Comarcal del Bages**

Si bien el reglamento orgánico tiene una regulación muy sucinta de la figura de la gerencia y parecería que vincula el nombramiento con el mandato político -pues indica que el nombramiento se hará en la sesión extraordinaria de constitución, sin un procedimiento que garantice la publicidad y concurrencia-, en el año 2021 (BOP de Barcelona de 23/03/2021), el Consell Comarcal del Bages publicó unas bases para la convocatoria pública para cubrir la gerencia del consejo por procedimiento de urgencia.

Estas bases prevén un puesto del grupo A1, con condición de eventualidad “por mandato legal”. Se establece que la forma de provisión será el de libre designación mediante procedimientos que garanticen la publicidad, la concurrencia y los principios de mérito y capacidad. Estas bases también prevén la creación de una comisión formada por la presidencia y la vicepresidencia y un concejal designado por la presidencia, aunque podrán formar parte de dicha comisión técnicos del mismo consejo o personal especializado que determine la presidencia. En cuanto al desarrollo del proceso selectivo, se establece una prueba de conocimientos relacionada con las funciones del puesto y el temario anexo. Asimismo, se prevé una entrevista por competencias (a valorar: orientación a resultados; planificación y organización; análisis y resolución de conflictos; dirección de equipos de trabajo; desarrollo de las personas). Finalmente, se valorarán los méritos, tales como la experiencia en puestos relacionados con las funciones básicas a cubrir; otras titulaciones académicas; otras titulaciones universitarias; y cursos de formación o perfeccionamiento.

- **Consell Comarcal de l’Anoia**

Aun cuando el reglamento también tiene una regulación muy limitada, en el año 2020 (BOP de Barcelona de 15/10/2020), se publicaron unas bases reguladoras del proceso de selección para la cobertura del puesto de trabajo de gerente. Estas bases prevén que la naturaleza jurídica del puesto sea de personal eventual de confianza, del grupo A1.

Para la selección del gerente se creará un tribunal formado por el presidente y el vicepresidente. También podrán formar parte de este tribunal los técnicos del consejo que el presidente considere pertinente invitar. La selección se hará en base a la valoración de méritos y capacidades (experiencia profesional en puestos directivos del sector público o privado y formación académica profesional). Asimismo, se prevé la realización de una entrevista profesional, donde también puede plantearse el desarrollo de un supuesto práctico en relación con la gestión y organización del consejo.

- **Consell Comarcal d'Osona**

En el año 2019 (BOP de Barcelona de 02/10/2019) publicó unas bases del proceso selectivo de gerente del Consell Comarcal d'Osona. La naturaleza jurídica del puesto se configura como personal eventual de confianza y establece una clasificación profesional de A2.

Para la selección del puesto se realizará una prueba psicotécnica obligatoria y eliminatoria, en la que se analizarán competencias como la orientación a resultados, la planificación y organización, el análisis y toma de decisiones; la negociación y resolución de conflictos, la dirección de equipos de trabajo y el desarrollo de personas. También se realizará una entrevista con el presidente y los vicepresidentes que el presidente determine. Podrán asistir técnicos del consejo comarcal que el presidente considere pertinente.

6. CONCLUSIONES

- I. Las funciones atribuidas por el DL 4/2003 a las gerencias comarcales son asimilables a las funciones directivas, si bien esta norma indica que el gerente tiene la condición de funcionario eventual.
- II. La jurisprudencia de nuestros tribunales, tal como ha sido trasladado al TREBEP y al TRLMRLC, dispone que el personal eventual realizará exclusivamente funciones de confianza o asesoramiento especial.

- III. Consecuentemente, el DL 4/2003, regulador de las comarcas, contiene una regulación que contraviene las normas posteriores (TRLMRLC y TREBEP) y la jurisprudencia emanada de nuestros tribunales. Sin embargo, esta norma no ha sido derogada ni modificada, ni total ni parcialmente. En cualquier caso, el DL 4/2003 resulta manifiestamente desfasado y requerirá de una modificación por parte del legislador que aclare el modelo gerencial comarcal: optando por un sistema de provisión política o por un modelo de directivo público profesional.
- IV. Mientras no se produzca una modificación del DL 4/2003, los consejos comarcales deben disponer de una gerencia (en la medida en que se configura como un órgano necesario), siendo la opción más prudente aplicar el artículo 306 del TRLMRLC y adaptar los reglamentos orgánicos a dicho precepto. El nombramiento de quien ocupe la gerencia, pues, debería llevarse a cabo de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, idoneidad y publicidad y libre concurrencia
- V. Un muestreo de la realidad de los consejos comarcales, pone en evidencia que la mayoría sigue teniendo regulada las gerencias como personal eventual. También se concluye que la mayoría siguen nombrando a los gerentes sin ningún procedimiento. Solo unos pocos han aprobado unas bases y una convocatoria sujeta a los principios de publicidad, concurrencia y mérito y capacidad. Estos procedimientos, en su mayoría, pretenden la selección de un eventual, y aun cuando realizan un procedimiento con cierta publicidad y concurrencia, la decisión suele recaer exclusivamente en los políticos (comisión formada por el presidente y algún vicepresidente). Otros pocos se sujetan a un procedimiento propio del directivo profesional.

Estas situaciones variopintas no hacen más que demostrar la necesidad de un marco normativo claro en cuanto a las gerencias comarcales, pues la

indefinición de la norma permite que cada administración opte por un u otro sistema en función de sus necesidades (políticas).

7. BIBLIOGRAFIA

LOSADA MARRODÁN, Carles. (1989). El gerente comarcal. *Revista catalana de derecho público*, núm. 11.

CASTILLO BLANCO, Federico (2020). ¿Quo vadis la dirección pública profesional en los gobiernos locales?: a propósito de la Sentencia del TS de 17 de diciembre de 2019. *Blog ACAL*.
https://www.acalsl.com/blog/2020/01/direccion_profesional_gobiernos_locales

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2022). La dirección pública profesional en los Gobiernos Locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local nº 60. El empleo público local. Octubre 2022*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

CAMPOS ACUÑA, Concepción (2022). El personal directivo en las Administraciones Públicas: estado de situación y perspectivas de futuro del elemento “bisagra” de la gestión pública. *Revista catalana de dret públic* núm. 65.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2020). *El régimen del personal directivo después de la reforma del artículo 306 de la LMRLC y su impacto sobre los directivos “eventuales”*. Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya.

RENYER ALIMBAU, Jaume (2015). Notes sobre el règim jurídic de la gerència dels consells comarcals. *Blog de Vilaweb*. <https://blocs.mesvilaweb.cat/jrenyer/notes-sobre-el-regim-juridic-de-la-gerencia-dels-consells-comarcals/>

URIOS APARISI, Xavier, Abogado Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya (2015). *Informe en relación con el nombramiento de los gerentes de los consejos*



comarcales, después de las elecciones municipales del 2015. Disponible en:
<https://cronicaglobal.elespanol.com/uploads/s1/38/22/32/informe-governacion-gerents-comarcals.pdf>

