

# FE PÚBLICA LOCAL I ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA

TREBALL DE FI DE MÀSTER

CURS ACADÈMIC 2020/21

MÀSTER UNIVERSITARI EN ADMINISTRACIÓ I GOVERN ELECTRÒNIC

Autor: Jordi Esteban Español

Director: Javier Miranzo Díaz

Professora: Rosa Borge Bravo

Juny de 2021

---

## ÍNDEX

1. RESUM.....	5
2. INTRODUCCIÓ .....	7
3. PREGUNTA D'INVESTIGACIÓ, OBJECTIUS I HIPÒTESIS.....	8
4. MARC TEÒRIC.....	9
4.1 Fe pública local .....	9
4.2 Les actuacions administratives automatitzades i la fe pública local .....	11
4.3 L'impacte organitzatiu de l'automatització .....	13
4.4 Bretxa digital .....	14
5. METODOLOGIA .....	15
6. RESULTATS.....	19
6.1. Implantació de l'administració electrònica.....	19
6.2. Implantació de la fe pública digital .....	20
6.3 Diferent implantació de l'administració electrònica i la fe pública digital: explicació del fenomen. ....	21
6.4. La fe pública digital: cap a un nou rol dels secretaris en les seves organitzacions. ....	29
7. DISCUSSIÓ .....	30
8. CONCLUSIONS .....	35
9. LIMITACIONS.....	36
10. RECOMANACIONS.....	36
11. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES .....	37

## INDEX DE TAULES I IL·LUSTRACIONS

Figura 1. Trams de població.....	17
Figura 2. Lloc de treball desenvolupat.....	17
Taula 1. Indicadors d'administració electrònica.....	19
Taula 2. Indicadors fe pública digital.....	21

## INDEX D'ABREVIATURES

### LAECSP

Llei 11/2007, de 22 de juny, d'Accés Electrònic dels Ciutadans als Servei Públics, de 22 de juny

### LRJPC

Llei 26/2010, de 3 d'agost, de Règim Jurídic i Procediment de les Administracions Públiques de Catalunya

### LGT

Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària

### LPAC

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques

### LRJSP

Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del Règim Jurídic del Sector Públic

### RD 128

Reial Decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris de l'administració local amb habilitació de caràcter nacional

### LRBRL

Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local

### FHN

Funcionaris de l'administració local amb habilitació de caràcter nacional.

### AAA

Actuació Administrativa Automatitzada

### ROF

Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals

### RD 424

Reial Decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats del Sector Públic Local

*“Es mouen en una paradoxa estranya, decidits a ser indecisos, resolts a la irresolució, fermes a donar tombs, granítics en la fluïdesa i importants amb tot el seu poder. S'està acabant l'època de deixar les coses per a més tard, de les decisions a mig fer, dels expedients tranquil·litzadors i desconcertants i de les dilacions. Ara ingresseu en un període de conseqüències.”*

Winston Churchill

## 1. RESUM

L'ús de les noves tecnologies per a la gestió pública i la prestació de serveis públics ha suposat, en els darrers temps, un canvi radical en la manera en què les administracions actuen i es relacionen amb els ciutadans. Aquesta revolució no és aliena a l'administració local ni als funcionaris de l'administració local amb habilitació de caràcter nacional.

L'exercici de les funcions a aquests funcionaris reservades i, particularment, la fe pública dels secretaris, que és l'objecte d'aquest TFM, són transformades per les noves tecnologies, demandant de la professió una revisió del seu rol en els municipis, on, sovint, se'ls atribueix funcions de caràcter directiu.

La finalitat de la investigació és analitzar l'impacte que té el desenvolupament de l'administració electrònica en la fe pública, si aquesta s'està digitalitzant en la mateixa mesura que la resta de l'organització, per què, i com afecta als propis secretaris aquest fenomen, des de la perspectiva de les seves funcions i rol dins l'organització.

Per a fer-ho, s'ha acudit directament als protagonistes, sol·licitant la seva visió sobre l'assumpte. S'ha emprat metodologia tant quantitativa, a través d'un qüestionari, com qualitativa, per mitjà de diverses entrevistes a informants clau membres del col·lectiu.

Dels resultats obtinguts es desprèn que la implantació de la fe pública digital no ha avançat al mateix ritme que el conjunt de l'administració electrònica. Dificultats organitzatives, la bretxa digital i problemes inclús de caràcter normatiu dificulten la seva expansió. El que sí queda clar és que és un procés sense retorn i que exigirà dels secretaris un esforç d'adaptació a una nova realitat en el qual serà necessari aconseguir noves competències, especialment en l'àmbit digital i directiu.

Paraules clau: fe pública, administració electrònica, administració local, habilitació nacional.

## RESUMEN

El uso de las nuevas tecnologías para la gestión pública y la prestación de servicios públicos ha supuesto, en los últimos tiempos, un cambio radical en la manera en que las administraciones actúan y se relacionan con los ciudadanos. Esta revolución no es ajena a la administración local ni a los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional.

El ejercicio de las funciones a estos funcionarios reservadas y, particularmente, la fe pública de los secretarios, que es el objeto de este TFM, son transformadas por las nuevas tecnologías, demandando de la profesión una revisión de su rol en los municipios, donde, a menudo, se los atribuye funciones de carácter directivo.

La finalidad de la investigación es analizar el impacto que tiene el desarrollo de la administración electrónica en la fe pública, si esta se está digitalizando en la misma medida que el resto de la organización, por qué, y como afecta a los propios secretarios este fenómeno, desde la perspectiva de sus funciones y rol dentro de la organización.

Para hacerlo, se ha acudido directamente a los protagonistas, solicitando su visión sobre el asunto. Se ha empleado metodología tanto cuantitativa, a través de un cuestionario, como cualitativa, por medio de varias entrevistas a informantes clave miembros del colectivo.

De los resultados obtenidos se desprende que la implantación de la fe pública digital no ha avanzado al mismo ritmo que el conjunto de la administración electrónica. Dificultades organizativas, la brecha digital y problemas incluso de carácter normativo dificultan su expansión. Lo que sí queda claro es que es un proceso sin retorno y que exigirá de los secretarios un esfuerzo de adaptación a una nueva realidad en el cual será necesario conseguir nuevas competencias, especialmente en el ámbito digital y directivo.

Palabras clave: fe pública, administración electrónica, administración local, habilitación nacional.

### **ABSTRACT**

The use of new technologies for public management and the provision of public services has, in recent times, meant a radical change in the way administrations act and relate to citizens. This revolution is not alien to local administration nor local administration officials with national enabling.

The exercise of functions to these officials reserved and, particularly, the public faith of the secretaries, which is the object of this TFM, are transformed by the new technologies, requiring the profession to review its role in the municipalities, where, often, they are attributed to functions of a managerial nature.

The purpose of the research is to analyse the impact of the development of electronic administration on public faith, if it is being digitized to the same extent as the rest of the organization, why, and how this phenomenon affects the secretaries themselves, from the perspective of their functions and role within the organization.

To do so, the protagonists have been approached directly, requesting their views on the matter. Have been used both quantitative and qualitative methodologies, through a questionnaire, and qualitative, through several interviews with key informants members of the collective.

It follows from the results obtained that the implementation of the digital public faith has not progressed at the same rate as the entire electronic administration. Organizational difficulties, the digital divide and even regulatory problems hinder its expansion. What is clear is that it is a process without return and that will require the secretaries to try to adapt to a new reality in which new competences will have to be achieved, especially in the digital and managerial field.

Keywords: public faith, electronic administration, local administration, national enabling.

## 2. INTRODUCCIÓ

El conjunt de l'ordenament jurídic es veu actualment molt influït pels avanços tecnològics, esdevenint complexa la manera en què el dret ha d'adaptar-s'hi per complir la seva funció, que no és altra que garantir l'equitat i la justícia social.

En l'àmbit de l'administració pública, a més de l'impacte de la LPAC i la LRJSP, el procés de digitalització s'està veient accelerat per l'aparició de noves tecnologies que introdueixen canvis qualitatius en la manera en què les màquines participen de l'activitat administrativa.

A l'administració local, els FHN constitueixen un grup singular de funcionaris agrupant-se al marge de la resta de funcionaris locals.

L'origen contemporani dels FHN el trobem a la Constitució de Cadis de 1812, la qual, en el seu article 320 establí que *"Habrá un Secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común"*.

Des de llavors, la legislació en matèria de règim local ha anat perfilant el règim jurídic dels FHN fins arribar a l'actualment vigent RD 128, que desenvolupa les previsions de l'article 92.bis de la LRBRL.

Als FHN, els correspon l'exercici de les funcions reservades, que només poden exercir-se des dels llocs de treball a ells reservats. Aquestes funcions són tres: la secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu, la intervenció i la tresoreria, centrant-se aquest treball en la fe pública exercida pels secretaris i la seva digitalització.

La implantació de l'administració electrònica afecta al conjunt de l'organització, no sent una excepció la secretaria, tot i que els ritmes no són sempre homogenis. A més, la digitalització de la fe pública altera el rol dels secretaris i exigeix d'ells un esforç de reinvençió cap a noves funcions per seguir sent útils a les seves organitzacions

### 3. PREGUNTA D'INVESTIGACIÓ, OBJECTIUS I HIPÒTESIS

#### 3.1 Pregunta d'investigació

PI.1 Quin impacte té el procés de transformació digital de les administracions públiques en l'exercici de la fe pública local atribuïda als secretaris de l'administració local i en el rol dels secretaris en les seves organitzacions?

#### 3.2 Objectius

##### 3.2.1 Objectiu general

OG.1 L'objectiu general d'aquesta investigació és analitzar la relació existent entre administració electrònica i fe pública electrònica, determinant si el desenvolupament de la primera impacta en la segona i en quina mesura.

##### 3.2.2 Objectius específics

OE.1 El primer objectiu específic és descriure i identificar quins són els principals impediments que poden dificultar el desenvolupament de la fe pública digital.

OE.2 El segon objectiu específic és estudiar si, com a conseqüència de l'automatització de les funcions de fe pública atribuïdes als secretaris de l'administració local, cal replantejar com s'enfoca l'exercici de les seves funcions i la seva figura en sí mateixa.

#### 3.3 Hipòtesis

##### 3.3.1 Hipòtesi general

HG.1 El desenvolupament de l'administració electrònica a les entitats locals ha estat més intens que no pas la fe pública digital.

##### 3.3.2 Hipòtesis específiques

HE.1 Les causes de la disparitat entre desenvolupament d'administració electrònica i fe pública digital responen a una àmplia varietat de factors que depenen del context i realitat de cada administració.

HE.2 La implantació de la fe pública digital obliga a redefinir el rol dels secretaris de l'administració local.



## 4. MARC TEÒRIC

### 4.1 Fe pública local

La fe pública local es troba regulada al RD 128, l'article 2 del qual estableix:

*“1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las siguientes:*

*a) Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.*

*b) Intervención-Tesorería, comprensiva del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.*

*c) Secretaría-Intervención, a la que corresponden las funciones de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.”*

Correspon, per tant, l'exercici de la fe pública tant als Secretaris, com als Secretaris Interventors, d'acord amb la classificació de llocs de treball establerta a l'article 8 del RD 128.

La concreció, en l'àmbit local, de les funcions corresponents a la fe pública es troben a l'article 3.2 del RD 128:

*“2. La función de fe pública comprende:*

*a) Preparar los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día de las sesiones que celebren el Pleno, la Junta de Gobierno y cualquier otro órgano colegiado de la Corporación en que se adopten acuerdos que vinculen a la misma, de conformidad con lo establecido por el Alcalde o Presidente de la misma, y la asistencia a éste en la realización de la correspondiente convocatoria.*

*b) Notificar las convocatorias de las sesiones que celebren el Pleno, la Junta de Gobierno y cualquier otro órgano colegiado de la Corporación en que se adopten acuerdos que vinculen a la misma a todos los componentes del órgano colegiado, en el plazo legal o reglamentariamente establecido.*

*c) Custodiar, desde el momento de la convocatoria, la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerla a disposición de los miembros del respectivo órgano colegiado que deseen examinarla, facilitando la obtención de copias de la indicada documentación cuando le fuese solicitada por dichos miembros.*

*d) Asistir y levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados referidos en la letra a) y publicarla en la sede electrónica de la Corporación de acuerdo con la normativa sobre protección de datos.*

*El acta se transcribirá por el Secretario en el Libro de Actas, cualquiera que sea su soporte o formato, en papel o electrónico, autorizada con la firma del Secretario y el visto bueno del Alcalde o Presidente de la Corporación.*

*No obstante, en el supuesto de que el soporte sea electrónico, será preciso que se redacte en todo caso por el Secretario de la Corporación extracto en papel comprensivo de los siguientes datos: lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión; su indicación del carácter ordinario o extraordinario; los asistentes y los miembros que se hubieran excusado; así como el contenido de los acuerdos alcanzados, en su caso, y las opiniones sintetizadas de los miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas, con expresión del sentido del voto de los miembros presentes.*

*e) Transcribir en el Libro de Resoluciones, cualquiera que sea su soporte, las dictadas por la Presidencia, por los miembros de la Corporación que resuelvan por delegación de la misma, así como las de cualquier otro órgano con competencias resolutivas.*

*Dicha transcripción constituirá exclusivamente garantía de la autenticidad e integridad de las mismas.*

*f) Certificar todos los actos o resoluciones de la Presidencia y los acuerdos de los órganos colegiados decisorios, así como los antecedentes, libros y documentos de la Entidad Local.*

*g) Remitir a la Administración General del Estado y a la de la Comunidad Autónoma, en los plazos y formas determinados en la normativa aplicable, copia o, en su caso, extracto de los actos y acuerdos de los órganos decisorios de la Corporación, tanto colegiados como unipersonales, sin perjuicio de la obligación que en este sentido incumbe al Alcalde o Presidente de la Entidad Local.*

*h) Anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaigan, así como notificar dichas resoluciones y acuerdos en la forma establecida en la normativa aplicable.*

*i) Actuar como fedatario en la formalización de todos los contratos, convenios y documentos análogos en que intervenga la Entidad Local.*

*j) Disponer que se publiquen, cuando sea preceptivo, los actos y acuerdos de la Entidad Local en los medios oficiales de publicidad, en el tablón de anuncios de la misma y en la sede electrónica, certificándose o emitiéndose diligencia acreditativa de su resultado si así fuera preciso.*

*k) Llevar y custodiar el Registro de Intereses de los miembros de la Corporación, el Inventario de Bienes de la Entidad Local y, en su caso, el Registro de Convenios.*

*l) La superior dirección de los archivos y registros de la Entidad Local.”*

## 4.2 Les actuacions administratives automatitzades i la fe pública local

D'una lectura ràpida ja es pot constatar com moltes d'aquestes funcions es poden executar de manera automàtica, sense necessitat de participació humana directa (per exemple, emissió de certificats d'empadronament). No per casualitat, la Disposició Addicional Vuitena del RD 128 disposa que a l'efecte de l'exercici en suport electrònic de les funcions reservades als funcionaris regulats en el present reial decret, els llocs a ells reservats tindran la consideració d'òrgans, sense perjudici del que es disposa en el Títol X LRBRL.

Aquesta atribució ha de connectar-se amb l'article 41 LRJSP, el qual regula les AAA. Tot i semblar un concepte molt avançat, el cert és que no es tracta d'una novetat introduïda per la LRJSP, sinó que el nostre ordenament jurídic ja incorporava aquesta fórmula d'actuació administrativa.

Així, l'article 39 de la derogada LAECSP, ja preveia l'AAA i, inclús amb anterioritat, la LGT contemplava al seu article 96 la possibilitat que l'Administració tributària actués de forma automatitzada. En l'àmbit de Catalunya, es pot fer referència a l'article 44 de la LRJPC.

En tot cas, l'article 41 LRJSP defineix AAA com qualsevol acte o actuació realitzada íntegrament a través de mitjans electrònics per una administració pública en el marc d'un procediment administratiu i en la qual no hagi intervingut de forma directa un empleat públic.

En cas d'AAA haurà d'establir-se prèviament l'òrgan o òrgans competents, segons els casos, per a la definició de les especificacions, programació, manteniment, supervisió i control de qualitat i, en el seu cas, auditoria del sistema d'informació i del seu codi font. Així mateix, s'indicarà l'òrgan que ha de ser considerat responsable a l'efecte d'impugnació. En l'exercici de la competència en l'actuació administrativa automatitzada, cada Administració Pública podrà determinar els supòsits d'utilització dels següents sistemes de signatura electrònica:

- a) Segell electrònic d'Administració Pública, òrgan, organisme públic o entitat de dret públic, basat en certificat electrònic reconegut o qualificat que reuneixi els requisits exigits per la legislació de signatura electrònica.
- b) Codi segur de verificació vinculat a l'Administració Pública, òrgan, organisme públic o entitat de Dret Públic, en els termes i condicions establerts, permetent-se en tot cas la comprovació de la integritat del document mitjançant l'accés a la seu electrònica corresponent

Des de la perspectiva de la normativa local aplicable, el RD128, al seu l'article 3.2, preveu la participació del secretari, en relació les resolucions d'Alcaldia (*Transcribir en el Libro de Resoluciones..., Certificar todos los actos o resoluciones de la Presidencia,...*). No obstant, cap norma estableix l'obligació del secretari de signar les resolucions d'Alcaldia específicament (Martínez, 2015) i, amb l'administració electrònica, quan l'Alcalde qui verifica la identitat de l'Alcalde així com la data i hora de la signatura és el prestador de serveis de certificació. Expressions com “*davant meu*”

perden absolutament el sentit ja que la signatura electrònica permet signar des de qualsevol dispositiu, lloc i moment, sense la presència del titular de la secretaria.

Qüestió diferent és que s'abordi la signatura del secretari des de la perspectiva de l'assessorament legal, l'altra funció necessària atribuïda als secretaris pel RD128.

L'article 3.3 del RD128 defineix l'abast de la funció d'assessorament legal preceptiu i enlloc expressa que el secretari hagi d'emetre informe abans de l'adopció de les resolucions d'Alcaldia. No obstant, l'article 177.1 del ROF estableix:

*“Conclusos los expedientes, se entregarán en la Secretaría de la Corporación que, después de examinarlos, los someterá al Presidente.”*

No s'indica l'abast ni la forma d'aquest examen però el que és segur és que algun contingut ha de tenir (Martínez, 2015), com a mínim, aspectes fonamentals de l'expedient (competència de l'òrgan, comprovar que ha estat fiscalitzat per la intervenció quan correspongui, etc...).

En relació la funció certificadora del secretari, no té sentit mantenir la participació directa, per mitjà d'una signatura donant fe d'un certificat d'empadronament, quan aquest el pot emetre una AAA (Almonacid, 2015). Sota la premissa que, per raons d'eficiència i eficàcia, tot allò que pugui fer una màquina, ho faci una màquina, l'ús de l'AAA en casos com aquest és imprescindible.

En aquesta línia, la fe pública inclou *“disponer que se publiquen, cuando sea preceptivo, los actos y acuerdos de la Entidad Local en los medios oficiales de publicidad, en el tablón de anuncios de la misma y en la sede electrónica, certificándose o emitiéndose diligencia acreditativa de su resultado si así fuera preciso”* (article 3.2.j del RD 128).

Ens trobem en un supòsit similar a l'anterior. L'emissió d'una diligència acreditativa d'exposició al tauler, si aquest és electrònic, pot fer-se perfectament per una AAA.

Pel que fa als òrgans col·legiats, l'administració electrònica pot suposar una millora en la gestió de manera evident.

En primer terme, la notificació de la convocatòria es pot fer per mitjans electrònics. D'acord amb l'article 14 LPAC per poder realitzar-se la notificació electrònica els regidors, en no tractar-se de subjectes obligats a relacionar-se electrònicament, han de manifestar la seva conformitat a la utilització de l'esmentat mitjà de notificació. També és possible regular, a través del Reglament Orgànic Municipal, la notificació electrònica de les convocatòries a sessions d'òrgans col·legiats, considerant que els regidors són un col·lectiu que disposen dels mitjans per a poder fer-ho (article 14.3 LPAC), si, per exemple, l'Ajuntament els hi facilita (Martínez, 2015).

La convocatòria haurà de ser notificada amb l'antelació establerta per a cada sessió, d'acord amb LRBRL i ha de quedar acreditada la data i hora en què es posi a disposició de l'interessat i la del seu accés. Si el membre de l'òrgan no accedeix a la notificació, s'entendrà rebutjada transcorreguts deu dies naturals. Aquest termini, no encaixa amb

l'antelació amb què s'han de convocar les sessions (dos dies hàbils per a sessions ordinàries del ple, per exemple).

Una vegada convocada la sessió, és necessari que la documentació que hagi de servir de base al debat i votació estigui a disposició dels membres de l'òrgan col·legiat, des del mateix dia de la convocatòria. En un context d'administració electrònica, haurà de proporcionar-se als regidors accés als expedients electrònics perquè puguin consultar-los i obtenir-ne còpies.

Finalment, respecte el desenvolupament de la sessió, el secretari n'ha d'aixecar acta i transcriure-la al llibre d'actes.

La regulació del RD 128 resulta sorprenent en dos aspectes. Primerament, resulta sorprenent l'ús de l'expressió *“El acta se transcribirá por el Secretario en el Libro de Actas, cualquiera que sea su soporte o formato, en papel o electrónico (...)”*

Per si no fos poc, posteriorment s'indica: *“No obstante, en el supuesto de que el soporte sea electrónico, será preciso que se redacte en todo caso por el Secretario de la Corporación extracto en papel (...)”*

És a dir, tot i disposar d'actes en format electrònic, s'ha de mantenir un extracte en paper. És evident que aquesta previsió no s'ajusta a la normativa en matèria de procediment administratiu i règim jurídic de les administracions públiques, per bé que es pot defensar la seva legalitat atès que aquestes normes no s'apliquen als òrgans col·legiats de les entitats locals (Disposició Addicional 21 LRJSP). El que és difícilment defensable és la seva oportunitat i, sobretot, la seva justificació, en no oferir-se cap raó que motivi la seva inclusió (Campos, 2018).

L'atribució de funcions que es fa als secretaris en matèria d'arxius i registre és també altament rellevant i afecta a qüestions tan diverses com l'arxiu electrònic, el registre electrònic d'apoderaments, el registre d'entrada i sortida.. I en connexió, encara que indirecta, amb aquestes previsions, però de manera coherent amb la situació orgànica que ocupen els secretaris, no hi ha dubte que l'arribada a l'administració de *l'Internet of things, blockchain* o els *smart contracts*, suposarà un nou repte, parlant-se ja, per exemple, de contractes programats, aquells que combinen l'execució automatitzada i la interoperabilitat física (Muñoz, 2018).

#### **4.3 L'impacte organitzatiu de l'automatització**

A les funcions atribuïdes per norma legal, s'hi afegixen d'altres, sovint informals i no reconegudes, sobretot als municipis petits i mitjans, on els secretaris assumeixen funcions gerencials, de coordinació i direcció del conjunt de l'organització.

En aquest sentit, cal incidir en què les funcions impròpies dels secretaris, de tipus gerencial o directiu, tenen una importància cabdal, ja que administració electrònica no és només digitalització, sinó que també implica un canvi en la manera de treballar. Passar d'una administració jerarquitzada i burocràtica a un model transversal i enfocat a la simplificació. L'administració electrònica és l'excusa (Campos, 2019) per abordar un canvi en el model organitzatiu i de funcionament de les administracions.

L'administració electrònica és un repte organitzatiu (Ramió, 2012). A dia d'avui, les eines tecnològiques, amb les virtuts i defectes propis de qualsevol producte humà, existeixen, estan disponibles al mercat i són accessibles per qualsevol administració pública. El que és veritablement transcendent és com s'ha d'adaptar organitzativament l'administració per a l'ús d'aquestes eines i obtenir els beneficis que poden reportar: simplificació, reducció de càrregues, estalvi de temps i econòmic, seguretat, transparència, etc..

El paper que juguen els empleats públics, i particularment els secretaris de l'administració local, en el procés de canvi és crucial i, sobretot, la introducció d'un nou paradigma organitzatiu i de recursos humans, la qual cosa implica una modificació de les funcions assignades a determinats llocs, una ampliació de les competències digitals requerides i la creació de nous llocs de treball vinculats a professions digitalitzades (Arroyo, 2018).

Els empleats públics no podran limitar-se a exercir tasques administratives de caràcter repetitiu: hauran de dedicar la seva jornada a aportar valor (Barrero, 2019) afegit. Qualsevol cosa que pugui fer una màquina, és millor que la faci una màquina ja que aquesta ho farà amb major velocitat i precisió.

En aquest sentit, els secretaris han de potenciar els seus coneixements en matèria de polítiques públiques, organització i noves tecnologies, ja que han d'incorporar-se a l'espai directiu de les entitats locals, qüestió que tampoc és novetat ja que les venen exercint *de facto* des de fa temps (Ramió, 2004).

El procés no serà neutre en termes de risc social. S'estima (Ramió, 2018) la desaparició d'un mínim d'un milió empleats públics. No obstant, també es crearan nous llocs de treball, entorn uns 500.00 (Ramió, 2018). I el dolor social que pot causar l'administració electrònica serà esmorteït per les jubilacions que una envellida plantilla pública ha d'afrontar.

Tot i que aquest procés no ha de causar necessàriament la desaparició, en còmput global, de llocs de treball sí exigirà una reorientació dels perfils professionals i pot causar l'expulsió del mercat de treball d'un gran nombre de persones que siguin incapaces d'adaptar els seus coneixements i competències a les exigències de la interacció amb la tecnologia, la qual cosa pot plantejar amenaces a l'estabilitat social (Martínez, 2019).

Si bé els terminis i el seu impacte final només es pot estimar, del que no hi ha dubte és que el canvi en el tipus de feina i les habilitats que els empleats públics hauran de disposar és segur (Galindo, 2019).

#### **4.4 Bretxa digital**

A les dificultats esmentades, s'hi afegeix la bretxa digital, definida com *"la distància existent entre individus, àrees residencials, àrees de negocis i geogràfiques en els diferents nivells socioeconòmics en relació a les seves oportunitats per accedir a les noves tecnologies de la informació i la comunicació i al seu ús d'Internet per una àmplia varietat d'activitats."* (OCDE, 2001) i que incideix també en l'àmbit de les administracions locals, tant de des la perspectiva de la pròpia organització com dels secretaris/àries individualment considerats.



D'acord amb aquesta definició, l'origen d'aquesta desigualtat prové de dues circumstàncies bàsiques:

- Impossibilitat d'accedir a les noves tecnologies per motius geogràfics, tècnics o econòmics  
Es tracta de motius externs a la persona, que no es refereixen pròpiament a ella mateixa sinó al seu entorn. Seria el cas, per exemple, d'aquella població que resideix a zones rurals on no hi ha accés a Internet o aquest és deficient, així com també les capes de població més desfavorides que no disposen de recursos econòmics per disposar de les eines adients.
- No disposar dels coneixements o formació suficient per utilitzar les noves tecnologies. L'origen d'aquesta barrera és una qüestió relacionada intrínsecament a la persona que tot i disposar dels mitjans, no és capaç d'emprar-los.

Aquestes dues circumstàncies poden afectar tant als secretaris que, per exemple, no disposin de formació adequada o no tingui a l'abast les tecnologies necessàries, com a les pròpies organitzacions, incloent les dificultats d'accés a una connexió de qualitat a Internet en determinades zones del territori.

## 5. METODOLOGIA

Per aconseguir els objectius establerts en aquest TFM, s'ha partit d'una anàlisi prèvia de la situació actual de l'administració electrònica, la fe pública i l'exercici electrònic d'aquesta darrera, per mitjà de la consulta de la normativa aplicable així com de la diversa bibliografia existent.

A partir d'aquí, i atès que el conjunt de l'estat espanyol existeix un nombre d'entitats locals que es compta per milers, resultant inabastable, es va optar per limitar la recerca a l'àmbit de territorial de la comunitat autònoma de Catalunya i, concretament, als Ajuntaments, que són l'entitat local per excel·lència i la més propera a la ciutadania.

La recerca combina tan tècniques de recollida i d'anàlisi pròpies de la metodologia quantitativa com qualitativa i es pot dividir en dues fases.

La primera fase es destina a comprovar el nivell de desenvolupament de l'administració electrònica i la implantació de la fe pública i a tal efecte es va distribuir, amb la col·laboració del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local de Barcelona, un qüestionari via web perquè fos contestat durant el mes de maig de 2021 per part dels secretaris i secretaris interventors, que són els qui exerceixen la fe pública.

En relació al desenvolupament de l'administració electrònica, s'ha seleccionat una sèrie d'ítems, vàlids per a qualsevol administració pública però especialment per un Ajuntament, la disponibilitat dels quals és un clar indicador de la presència d'administració electrònica: signatura electrònica, registre electrònic d'entrades i

sortides, gestor d'expedients electrònic, carpeta ciutadana, ordenança d'administració electrònica, sistema de notificacions electròniques, registre d'apoderaments i representacions electrònic, plataforma de licitació electrònica, seu electrònica, eina d'arxiu definitiu d'expedients, portal de transparència, catàleg de tràmits electrònic i la possibilitat que els ciutadans realitzin autoliquidacions d'impostos, taxes i altres ingressos a través de la pàgina web o seu electrònica.

En similars termes s'ha procedit respecte la fe pública electrònica però centrant-ho en recursos a l'abast del secretari, no el conjunt de l'Ajuntament. En aquest cas, els indicadors es refereixen no només a tecnologia disponible, sinó a determinades conductes dels secretaris/àries, que posen de manifest el grau d'utilització de l'administració electrònica en l'àmbit de la fe pública.

Així, els indicadors escollits són els següents: disponibilitat d'un sistema de signatura electrònica per a l'actuació administrativa automatitzada, existència de normativa reguladora municipal de l'exercici electrònic de la fe pública, signatura o no dels decrets d'alcaldia per part del secretari, emissió i signatura automatitzada de certificats d'empadronament, d'acords dels òrgans de govern i notificacions, utilització de mitjans electrònics per posar a disposició dels membres dels òrgans col·legiats la documentació relativa als expedients inclosos en l'ordre del dia de les sessions, existència de llibres de resolucions i actes, en format paper i electrònic i ús de vídeo acta per aixecar acta de les sessions del ple.

A més, també s'ha demanat als qui han respost, la comarca d'origen del seu municipi i el nombre d'habitants del mateix per poder ubicar geogràficament les respostes obtingudes i la mida de l'Ajuntament, correlativa a la seva població, ambdós elements susceptibles d'incidir en com de digitalitzada està l'organització. Així mateix, s'ha optat per no haver d'identificar nominalment el municipi per evitar que hi hagués secretaris que no contestessin per no exposar les limitacions del seu Ajuntament en matèria d'administració electrònica, qüestió que havia sorgit com a possible obstacle des de l'inici de la investigació.

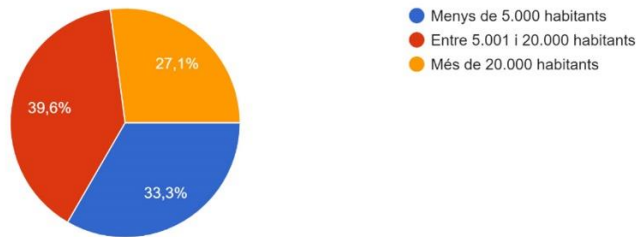
El qüestionari va ser facilitat als secretaris i secretaris interventors de Catalunya, obtenint-se un total de 48 respostes. Aquesta xifra se situa dins d'un marge de raonabilitat, tot i ser un punt baixa per considerar-la d'una representativitat completament fiable.

Aquesta percepció es confirma en observar el perfil dels enquestats. Es va demanar que indiquessin el tram de població en el qual es troba el seu municipi, essent els resultats els següents:

Figura 1. Trams de població. Elaboració pròpia.



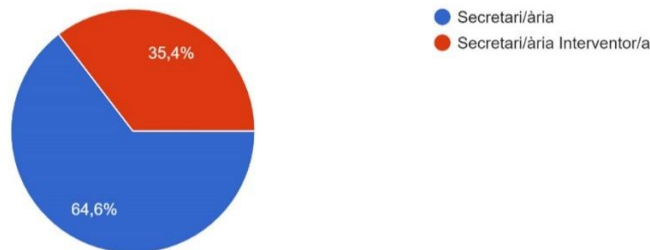
Indiqueu el tram de població en el qual es troba el vostre Ajuntament



En línia amb aquestes respostes, el lloc de treball ocupat per la persona enquestada és el següent:

Figura 2. Lloc de treball desenvolupat. Elaboració pròpia

Indiqueu el vostre lloc de treball



Convé recordar, en aquest sentit, que d'acord amb l'article 8 del RD 128 hi haurà un secretari interventor als municipis de població inferior a 5.001 habitants amb un pressupost que no excedeixi els 3 milions d'euros.

Aquests resultats no reflecteixen la planta municipal de Catalunya, en la qual, d'acord amb les dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya, entorn el 75% dels municipis catalans tenen menys de 5.000 habitants.

L'origen d'aquest biaix en les respostes pot ser causat per múltiples factors. En primer terme, tot i que no es pot comprovar atès el seu caràcter anònim, la respostes han estat ofertes, com a mínim majoritàriament, per part de funcionaris amb habilitació nacional, quan no tots els llocs reservats són exercits per aquest tipus de funcionaris, coexistint amb nomenaments accidentals o interins d'altres funcionaris que no tenen l'habilitació. L'enquesta no es va dirigir exclusivament a funcionaris amb habilitació nacional però en ser difosa, principalment, a través del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local de Barcelona és raonable presumir que ha estat finalment així.

Si bé no hi ha cap prova empírica que als municipis amb un secretari del cos d'habilitació nacional hagi d'estar més implantada l'administració electrònica, el que sí és cert és que

el fenomen dels nomenaments accidentals i interins és més habitual en municipis petits en l'interior de Catalunya, raó que explica, en part, la seva infrarrepresentació.

En aquest sentit, la majoria de respostes provenen de comarques de l'entorn d'influència de l'àrea metropolitana de Barcelona, qüestió que ve a reforçar el que s'ha indicat anteriorment.

Un darrer element a tenir en compte i que no es pot mesurar però sí intuir és que el qüestionari ha estat principalment contestat per secretaris i secretaris interventor que tingui un grau d'implantació de l'administració electrònica rellevant. Es va intentar evitar aquesta circumstància anonimitzant el qüestionari, per tal que no s'hagués d'exposar públicament l'estat de l'administració electrònica al municipi, però el que no és possible és esquivar és la reticència a respondre a una qüestió que els secretaris no dominen o bé, directament, no hi mostren interès.

En base a l'exposat, es pot afirmar que les dades presenten un biaix infrarrepresentant els municipis petits i sobrerrepresentant els que es troben prop de Barcelona i disposen ja d'eines d'administració electrònica. No obstant, aquest biaix no invalida la investigació en el seu conjunt. Certament, les respostes en termes absoluts, els percentatges que s'obtenen, poden no ser representatius però sí ho són les tendències que es posen de manifest. Igualment, en el pitjor dels escenaris, el que tindriem és una mostra excessivament optimista de la implantació de l'administració electrònica i la fe pública digital però, a la vista dels resultats, si fos aquest el cas, les conclusions quedarien encara més reforçades.

La segona fase de la investigació s'ha centrat en explicar les causes últimes del fenomen i, amb aquesta finalitat, s'ha utilitzat metodologia qualitativa per mitjà d'entrevistes a informants clau, seleccionats en atenció al seu perfil. Així, s'ha considerat tres entrevistats diferents, de tres municipis situats, aproximadament, en les tres franges de classificació de les secretaries dels Ajuntaments: de 0 a 5.000 habitants (E1), de 5.001 a 20.000 (E2) i més de 20.000 (E3), però descartant grans municipis (més de 75.000 habitants) per l'escassa representativitat territorial que suposen.

S'ha acudit a aquestes tres realitats per analitzar les diferències existents entre un tipus de municipi i altre i com això afecta a l'administració electrònica i la fe pública digital.

S'ha realitzat entrevistes en profunditat i posterior anàlisi de contingut transcrivint fragments rellevants. S'ha procurat desenvolupar les entrevistes amb un ampli marge de llibertat per l'entrevistat, intentant introduir temes clau si aquest no s'hi dirigia per sí mateix, qüestió que pràcticament no ha succeït ja que les converses han fluït naturalment cap a l'explicació dels reptes que experimenten els secretaris en l'àmbit de l'administració electrònica i la fe pública digital.

## 6. RESULTATS

### 6.1. Implantació de l'administració electrònica

Per a determinar el grau d'implantació de l'administració electrònica, s'ha qüestionat respecte la disponibilitat d'una sèrie d'eines tecnològiques i jurídiques, essent els resultats els següents:

Taula 1. Indicadors d'administració electrònica. Elaboració pròpia.

Indicador	Sí	No
Signatura electrònica	100%	0%
Registre electrònic	100%	0%
Gestor d'expedients	95,8%	4,2%
Carpeta ciutadana	54,2%	45,8%
Ordenança d'administració electrònica	58,3%	41,7%
Notificacions electròniques	100%	0%
Gestió d'apoderaments i representacions electrònic	27,1%	72,9%
Plataforma de licitació electrònica	91,7%	8,3%
Seu electrònica	95,8%	4,2%
Arxiu definitiu electrònic	60,4%	39,6%
Portal de transparència	100%	0%
Catàleg de tràmits electrònic	81,3%	18,7%
Autoliquidacions d'ingressos a la web o seu electrònica	29,2%	70,8%

Del total de tretze elements analitzats, vuit se situen per sobre del 80% de disponibilitat (catàleg de tràmits, seu electrònica, portal de transparència, plataforma de licitació electrònica, notificacions electròniques, gestor d'expedients, registre electrònic i signatura electrònica) i fins a quatre el compliment és del 100% (portal de transparència, notificacions electròniques, registre electrònic i signatura electrònica).

En són excepció algunes de les exigències que han entrat en vigor recentment (2 d'abril de 2021), d'acord amb la disposició setena LPAC com són el registre electrònic d'apoderament (27,1%) o la carpeta ciutadana (54,2%). En termes similars, respecte l'arxiu definitiu d'expedients i documents (60,4%).

D'altra banda, l'existència d'una ordenança d'administració electrònica és del 58,3%, sent aquesta una eina més jurídica que electrònica i encara que altament recomanable, no impedeix, per sí sola, la implantació de l'administració electrònica a l'Ajuntament.

Finalment, la possibilitat de realitzar autoliquidacions d'ingressos a la pàgina web o seu electrònica se situa en un nivell baix, tan sols del 29,2%, posant de manifest l'existència d'un buit en aquest sector.

De les dades obtingudes, es pot concloure que la gran majoria d'Ajuntaments disposen de les eines bàsiques d'administració electrònica com són la signatura electrònica, registre electrònic, gestor d'expedients, notificacions electròniques, licitació electrònica, portal de transparència o seu electrònica. Val a dir que aquestes eines són proveïdes

pel Consorci AOC (e-notum, per exemple), la qual cosa facilita el seu accés als Ajuntaments, inclosos aquells que disposen de menys recursos humans i econòmics.

En canvi, el grau d'implantació baixa sensiblement quan ens referim a les darreres exigències normatives o a qüestions de major complexitat tècnica, com el registre d'apoderaments o les autoliquidacions d'ingressos.

En general, però, les dades permeten afirmar que el grau d'implantació de l'administració electrònica és elevat.

## 6.2. Implantació de la fe pública digital

En similars termes que per a l'administració electrònica, s'ha seleccionat una sèrie d'ítems que permeten discernir la mesura en què el secretari exerceix la fe pública en format electrònic. Els resultats obtinguts són els següents:

Taula 2. Indicadors de fe pública digital. Elaboració pròpia.

Indicador	Sí	No
Sistema de signatura electrònica per a l'AAA	52,1%	47,9%
Regulació de l'exercici electrònic de la fe pública	6,8%	93,2%
Signatura exclusiva de l'Alcalde dels Decrets d'Alcaldia	18,8%	81,2%
Emissió i signatura automatitzada de certificats d'empadronament	12,5%	87,5%
Emissió i signatura automatitzada de certificats dels acords i resolucions dels òrgans de govern	12,5%	87,5%
Emissió i signatura automatitzada de notificacions dels acords i resolucions dels òrgans de govern	14,6%	85,4%
Posada a disposició de documentació relativa a les sessions d'òrgans col·legiats per mitjans electrònics	89,6%	10,4%
Llibre de Decrets en format paper	43,8%	56,3%
Llibre de Decrets en format electrònic	83,3%	16,7%
Llibre d'Actes d'òrgans col·legiats en format paper	45,8%	54,2%
Llibre d'Actes d'òrgans col·legiats en format electrònic	81,3%	18,7%
Vídeo acta de les sessions del Ple	54,2%	45,8%

Al contrari del que succeïa amb els indicadors d'administració electrònica, dels corresponents a la fe pública només n'hi ha tres amb un percentatge de compliment superior al 80%, que són els llibres d'actes i resolucions en format electrònic (81,3% i 83,3%, respectivament) i la posada a disposició de documentació relativa a les sessions d'òrgans col·legiats per mitjans electrònics, àmpliament implantada amb un 89,6%.

No obstant l'anterior, més del 40% dels secretaris mantenen llibres de Decrets (43,8%) i llibres d'actes de sessions d'òrgans col·legiats en format paper (45,8%), la qual cosa resulta poc coherent amb la seva existència majoritària en format electrònic. Es pot concloure, per tant, que es mantenen els dos sistemes en molts Ajuntaments, sense haver-se deslligat definitivament del paper en aquest àmbit.

A més, el 54,2% dels secretaris utilitza la vídeo acta per aixecar acta de les sessions dels plens. De nou, es posa de manifest com el règim de les actes dels òrgans col·legiats és altament complex, convivint formats híbrids que combinen des de la vídeo acta fins a la permanència del paper en els llibres d'actes i decrets.

Respecte la signatura electrònica per a l'AAA, el 52,1% afirmen gaudir-ne, xifra que contrasta amb el 100% de secretaris que disposen de signatura electrònica. Si la disponibilitat és baixa, encara ho és més el seu ús: l'emissió i signatura automatitzada de certificats d'empadronament i d'acords i resolucions d'òrgans de govern és el 12,5% i d'un 14,6% per a les notificacions.

És a dir, tots els secretaris tenen signatura electrònica però només a la meitat, aproximadament, han habilitat l'eina necessària (segell d'òrgan, per exemple) per poder realitzar AAA i exclusivament una minoria l'utilitza per a emetre i signar certificats i notificacions.

Relacionat també amb la signatura electrònica, el 81,2% dels secretaris continua signant els Decrets d'Alcaldia, tot i que la pròpia signatura d'aquest, en tant que electrònica, fa innecessària la participació del secretari, com a mínim, a efectes de fe pública.

Finalment, és també rellevant com no s'ha abordat la regulació de l'exercici electrònic de la fe pública (6,8%), presentant una gran divergència amb el percentatge d'enquestats que afirmen que el seu Ajuntament disposa d'ordenança d'administració electrònica, el 58,3%, xifra tampoc excessivament alta, però que suposa un gran contrast amb la regulació de la fe pública digital.

En conjunt, es pot observar com existeix una substancial diferència entre el grau d'implementació de l'administració electrònica i el de la fe pública digital i, per tant, el desenvolupament de la primera no implica necessàriament el de la segona, almenys en la mateixa mesura.

### **6.3 Diferent implantació de l'administració electrònica i la fe pública digital: explicació del fenomen.**

D'acord amb les entrevistes mantingudes, les causes de la diferència tenen una multiplicitat d'òrgens, des de la bretxa digital fins a problemes organitzatius, econòmics o polítics. A efectes expositius, es poden sistematitzar en els següents:

#### **6.3.1 El temps**

Una de les qüestions que més repeteixen els entrevistats és la manca de temps. Si no s'impulsa la fe pública electrònica, els secretaris, especialment els secretaris interventors en qui s'unifiquen les tres funcions reservades, queden condemnats a destinar gran part de la seva jornada laboral a qüestions de poca complexitat, en les quals no poden aportar la qualitat que s'exigeix als FHN.

*«Havent de signar decrets, certificats, notificacions... hem d'estar pendent de les necessitats dels serveis en tot moment, i això ens fa perdre molt de temps.»  
(E2)*

*«Els secretaris interventors acabem fent feines d'auxiliar administratiu i el meu preu hora per fer d'auxiliar administratiu és un disbarat. No tinc temps de pensar en els expedients. L'administració electrònica és una oportunitat per alliberar-nos.» (E1)*

I això no és exclusiu dels secretaris, sinó que afecta al conjunt de les organitzacions, la qual cosa repercuteix en el desenvolupament de l'administració electrònica i la fe pública digital, per la seva inherent transversalitat:

*«Les administracions locals es limiten a tapar forats del dia a dia. S'hauria de dedicar temps a transcendir l'administració electrònica perquè serviria en un futur relativament curt de temps per no haver d'estar tapant forats» (E2)*

A la vegada, però, la mateixa manca de temps que és causada per la manca de digitalització, impedeix que els secretaris es puguin centrar en impulsar-la. És un peix que es mossega la cua.

*«M'agradaria tenir una posició pròpia sobre aquest tema però no tenim temps ni de mirar-nos-ho. El dia a dia ens supera.» (E1)*

*«Quants secretaris s'ho plantegen amb la càrrega de treball que hi ha? Primer es fa el que és obligatori i després el que no ho és.» (E3)*

En els municipis més petits, el problema és encara major ja que les limitacions de personal fan que els secretaris interventors hagin d'assumir a més de les funcions de la intervenció i la tresoreria, altres que escapen clarament al contingut del RD 128, incloent tasques de naturalesa fins i tot informàtica.

*«Ens dóna suport el Consell Comarcal però no tenim informàtic a la plantilla de l'Ajuntament i el necessitem.» (E1).*

### 6.3.2 La tecnologia

Tots els entrevistats concorden en què les dificultats purament tecnològiques no són les més rellevants. La majora d'eines relacionades amb l'administració electrònica i la fe pública digital estan disponibles al mercat o bé, inclús, són ofertes gratuïtament per altres administracions públiques.

No obstant això, sí fan referència a que, sovint, es dissenyen i apliquen solucions tecnològiques sense comptar amb els secretaris:

*«Donar codis d'expedients nous, fer tramitacions noves... crec que haurien d'estar validades pel secretari.» (E3)*

I en el cas de les eines del consorci AOC, en ser uniformes per tot el territori, no es poden personalitzar per a cada Ajuntament ni modificar el seu funcionament per ajustar-lo a una millor pràctica:

«Al tauler d'edictes e-tauler de l'AOC, pot penjar el personal de secretaria un edicte però ho pot despenjar el servei gestor, emetent la diligència d'exposició al públic. No es pot donar aquesta llibertat quan s'està comptant un termini que després ha de certificar el secretari.» (E3)

En relació precisament als serveis oferts per l'AOC, es manifesta certa disconformitat amb l'atenció que es presta des del consorci als usuaris.

«Quan tens un problema amb EACAT, no pots trucar a ningú. Has d'enviar una incidència i quan et contesten potser ja no et serveix.» (E1)

«Quan vaig tenir el problema amb l'e-tauler, em va dir que em mirés el manual d'usuari però això no em soluciona res.» (E3)

D'altra banda, resulta rellevant com segueix existint bretxa digital en el territori, afectant els propis Ajuntaments:

«Des de queestic a casa meva teletreballant, l'EACAT em funciona millor. A l'Ajuntament tenim molt mala connexió, se'ns penja tot contínuament» (E1)

### 6.3.3 Les prioritats

Les prioritats polítiques en matèria d'administració electrònica donen més importància al *front office* més que no pas el *back office*. D'aquesta manera, la fe pública digital queda oblidada i no es considera una àrea prioritària a digitalitzar, més encara quan pot funcionar i, de fet, funciona, amb relativa normalitat sense disposar dels mitjans electrònics necessaris. Els responsables polítics veuen que els decrets es dicten i se celebren els plens, però no són conscients que abordar la transformació digital de la fe pública pot repercutir positivament en l'organització.

«Als Ajuntaments no hi ha consciència d'invertir en maquinària per aconseguir una cosa que tradicionalment s'ha aconseguit per altres mitjans. Especialment si té un cost, encara que l'administració electrònica s'amortitza fàcilment.» (E2).

O, al contrari, sí són conscients que la digitalització produiria canvis, però aquests no són desitjables per a ells, davant la possibilitat que el secretari s'impliqui en qüestions que consideren polítiques o que poden afectar a la seva capacitat d'influència política dins i fora de l'organització.

«Els secretaris treballen en solitari i sovint el que s'assoleix és gràcies al secretari i contra les dinàmiques polítiques que veuen el secretari com un contrapoder.» (E2)

«En general, som funcionaris preparats, amb visió del que es una administració moderna però si aquestes capacitats les poséssim al servei de l'administració electrònica, se'ns veuria com un contrapoder.» (E2)

Aquesta percepció dels secretaris contrasta amb les que es té d'altres professions connexes, com per exemple els interventors de l'administració local (també FHN) o



inclús, altres fedataris públics com registradors de la propietat o notaris. El desconeixement del que realment és i fa un secretari s'estén a la pròpia població:

*«Els interventors es veuen com una fórmula per tallar la corrupció, en canvi, al secretari se'l veu com un contrapoder que incidirà en aspectes polítics.» (E2)*

*«La ciutadania no coneix la figura del secretari i això fa que no sigui una prioritat política enfortir-la.» (E2)*

És un problema fonamentalment de prioritats. I en política, si hi ha quelcom important és la imatge. En això, sí sembla que els responsables polítics hi estan interessats, a costa d'ignorar aspectes fonamentals de l'administració electrònica que incideixen en el funcionament intern de les organitzacions, com la fe pública.

Encara i així, no sembla que la política sigui capaç d'alinejar les seves prioritats amb les de la ciutadania, donant importància a qüestions més aviat trivials per aquesta:

*«Molts Ajuntaments només viuen de la imatge, de donar una sensació de solidesa però portes endins no estan funcionant. L'administració electrònica ofereix a aquests Ajuntaments la possibilitat de mostrar una aparença que no és real, i fa que no s'aprofiti la potencialitat de l'administració electrònica.» (E2)*

*«A l'equip de govern li pot interessar el canvi tecnològic si és per imatge. Per exemple, els plens telemàtics: és una anècdota en tot el que significa l'administració electrònica però ha estat un interès polític, i per això gairebé tots els Ajuntaments els han fet, tot i que el seguiment dels plens per part de la ciutadania és baixíssim.» (E2)*

Però aquesta asincronia de prioritats no és exclusiva dels polítics locals sinó que abasta els diferents nivells territorials de l'administració i també responsables tècnics:

*«Perquè l'administració electrònica funcioni, cal que la ciutadania acompanyi però avui en dia encara hi ha fractura digital. Les administracions no sempre ajudem: la ciutadania té dret a ser atesa en electrònic però en canvi, una entitat del poble, no, perquè és obligat electrònic. El mateix Estat ha anat demorant l'aplicació de les Lleis 39 i 40 en aspectes tant importants com el registre d'apoderaments o l'assistència al ciutadà. Tots sabem que calia tenir un registre d'apoderaments, que l'AOC l'oferia, però fins que no ha arribat el dia no ens hi hem posat. Es crea desconfiança en la ciutadania.» (E2)*

D'altra banda, la pandèmia de COVID19 ha suposat, per la força, un canvi en el model de gestió pública i de com es relacionen els ciutadans amb l'administració i aquesta amb els seus empleats, amb mesures com el forçós teletreball o l'ús intensiu de la tecnologia. Si el canvi és temporal o ve per quedar-se ho dirà el temps. No sembla, però, que la fe pública hagi aparegut com a prioritat, més enllà de mesures cosmètiques com els plens telemàtics:



*«Amb la pandèmia hem après les bondats de l'administració electrònica per la força. Mai no ens haguéssim pensat fa un dos anys que es farien plens telemàtics.» (E2)*

*«El ROM no regula res d'administració electrònica però sí tenim un reglament de teletreball» (E1)*

#### 6.3.4 La normativa

La normativa vigent és un dels principals obstacles per al desenvolupament de la fe pública digital, no només pels entrebancs que pot suposar sinó per la inseguretat jurídica que crea en els operadors.

L'origen de la problemàtica sorgeix, primerament, de la manca d'actualització.

*«La normativa no està actualitzada als temps moderns, vivim amb el règim local de l'any 1986. El ROF està derogat implícitament però no hi ha cap altra normativa reglamentària.» (E2)*

No obstant, cal reconèixer que recentment es va aprovar el RD 128 i que aquest incorpora previsions en matèria d'administració electrònica, però, al seu torn, també ha generat nous dubtes, per exemple, en la regulació de la vídeo acta o l'atribució del caràcter d'òrgan als efectes de l'exercici de les funcions reservades.

*«La normativa és incoherent. Les actes del ple, encara que es faci amb vídeo acta, s'ha de tenir un extracte en paper.» (E3)*

*«Els habilitats som òrgans però només a efectes de l'exercici electrònic de les nostres funcions. No podem dictar resolucions com sí podria un òrgan.» (E3)*

Resulta poc comprensible que no existeixi una normativa que reguli l'exercici de la fe pública electrònica de manera completa i clara. Més quan, tant en la regulació general del règim jurídic i el procediment administratiu com en altres àmbits sectorials, aquest problema no apareix. Ha d'imposar-se una interpretació favorable a l'ús de mitjans electrònics, evitant criteris refractaris a la seva implantació, i no per voluntat de cada secretari, sinó perquè així es desprèn dels principis generals i la literalitat de l'articulat de la LPAC i la LRJSP:

*«El legislador sap que ha d'avançar però no ho acaba de fer mai, sense creure-hi massa, per desconfiança cap a l'administració local. No va haver-hi aquests problemes quan es va construir l'Agència Tributària.» (E2)*

*«No em genera cap problema fer-ho tot electrònic. No cal ni canviar el ROM perquè es poden aplicar directament les lleis 39 i 40. El ROM del meu Ajuntament és del 1986: m'havia d'esperar a tenir un nou ROM per fer vídeo acta? (E3)*

La inseguretat jurídica es manifesta de manera especialment intensa quan els contorns de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu es confonen. En aquest sentit, una de

les principals inquietuds es refereix als Decrets d'Alcaldia i la necessitat de signar-los per part dels secretaris.

*«Als Decrets hi poso “davant meu”, però els Decrets els signa l'Alcalde de vegades a les vuit de la nit i jo al matí l'endemà.. No té sentit. » (E1)*

*«Els secretaris no hem de signar resolucions. No podem donar fe pública diferida. Qui dóna fe és la tecnologia. El problema és que es confon amb l'article 177 del ROF però això no és fe pública. (E3)*

I inclús, als efectes de les atribucions que estableix el RD 128 en relació a la fe pública i els Decrets d'Alcaldia (*Transcribir en el Libro de Resoluciones..., Certificar todos los actos o resoluciones de la Presidencia,...*), poden utilitzar-se els mitjans més avançats tecnològicament:

*«Si es regula via ROM, es pot signar els Decrets d'Alcaldia per mitjà d'un segell d'òrgan. La potestat autoorganitzativa ho permet» (E3)*

Aquesta contundència però, s'ha de matisar, quan entra en joc la funció d'assessorament legal i, particularment, l'article 177 ROF. Aquest polèmic article estableix que *“Conclusos los expedientes, se entregarán en la Secretaría de la Corporación que, después de examinarlos, los someterá al Presidente”*. L'abast d'aquest examen no està definit a cap norma jurídica, a diferència del que succeeix amb els interventors, que, a través del RD 424, disposen d'una regulació clara del control que exerceixen. Quina és la responsabilitat del secretari davant d'un Decret d'Alcaldia il·legal? És prudent que el secretari no participi en l'emissió de Decrets?

*«Podria no signar els Decrets d'Alcaldia però igualment hauria de revisar que estan bé perquè l'Alcalde m'ho demanaria.» (E1)*

*«És molt problemàtic per la nostra funció. Els Alcaldes s'excusen en què ells ho han signat perquè el secretari ho ha signat i la fiscalia i jutjats apliquen l'article 177 del ROF de manera literal » (E3)*

*«Alguns secretaris substitueixen la signatura per una validació o un vist, sense que es tingui clar què significa. Es podria regular al ROM si es considera que l'article 177 del ROF no és bàsic. » (E3)*

En darrer terme, es tracta d'un nou episodi de la relació amor-odi entre secretaris i alcaldes:

*«Al mateix temps que no ens volen, ens necessiten per alliberar-se de responsabilitat.» (E2)*

### 6.3.5 L'organització

Les administracions, com a organitzacions burocràtiques, són resistents al canvi. Un cert nivell de resistència és necessari i positiu, altrament, es veuria compromesa l'estabilitat organitzativa derivant en el caos. Això no obstant, en un context de

vertiginosos canvis tecnològics, les administracions han de tenir capacitat d'adaptació per entomar els reptes que se li proposen.

La gestió del canvi és complexa i depèn, en gran mesura, del context de cada organització. La manera d'implementar-lo i els ritmes són diferents segons el moment i lloc:

*«Determinats canvis són contraproductius a una organització que mai és suficientment fluida, ja que prèviament s'hauria d'organitzar els serveis perquè poguessin assumir el canvi. Els problemes d'eficiència organitzativa impedeixen molts canvis per les dificultats que suposa treballar d'una manera diferent.» (E2)*

*«Ningú es negarà a l'administració electrònica, però sí pot haver-hi queixes internes.» (E1)*

Del que no hi ha dubte és que l'administració electrònica en general i la fe pública digital, en aquest cas concret, suposarà canvis organitzatius molt importants i que afectaran de manera rellevant els empleats públics, plantejant-se la possibilitat de destruir o modificar substancialment els llocs de treball.

*«No crec que estiguem tan avançats com per parlar de destrucció de llocs de treball a l'administració.» (E2)*

*«No crec que ningú es quedi sense feina, potser en faran d'altres o, senzillament, podran fer millor la que ja fan ara o fer coses que ara no s'arriba.» (E1)*

*«Precisament si alguna cosa falta als Ajuntaments són mans. Ningú es quedarà sense feina però sí n'hi haurà de noves.» (E3)*

Tots tres entrevistats coincideixen en què, almenys a curt termini, les administracions no perdran personal com a conseqüència de la digitalització ja que existeix un dèficit estructural de recursos humans fruit de les restriccions de la darrera dècada. Ara bé, que no es destrueixi llocs de treball no significa que no hagi de replantejar-se el model de gestió de personal de l'administració.

En la selecció de personal s'han de tenir en compte, de manera molt singular, les competències digitals, cosa que no sempre succeeix:

*«A quants temaris d'oposicions es posa l'administració electrònica? El registre d'apoderaments, les notificacions... Des de l'oficina d'atenció al ciutadà s'ha de dominar.» (E3)*

La rigidesa que caracteritza les estructures del personal al servei de les administracions és incompatible amb una administració moderna i digitalitzada, que requereix capacitat d'absorbir canvis pràcticament constants.

*«La classificació i categorització dels empleats públics és obsoleta. Estem parlant de C2 per arxivar i fer còpies quan en l'administració electrònica és obvi que no ho estan fent. A l'administració hi hauria d'haver tres categories: administratiu, tècnic i comandament.» (E2)*

*«Excepte matèries sectorials molt concretes, els llocs de treball haurien de ser versàtils, però la funció pública no està preparada.» (E2)*

També s'haurà de gestionar el relleu generacional que es produirà en els propers anys fruit de la jubilació de molts funcionaris, la qual cosa comporta una oportunitat d'acompanyar el canvi amb personal nou que no carregui amb vicis.

*«La funció pública està molt envellida i no s'està executant taxes de reposició. Si entra gent nova, per força van en electrònic perquè no han vist altra cosa. Els millenials estan acostumats a les noves tecnologies i els sembla estrany el paper.» (E3)*

Però la resistència al canvi té aliats poderosos, dins i fora de l'administració.

*«Ara el Ministeri ha plantejat que els interinatges no puguin durar més de tres anys i s'ha generat un conflicte. Tothom té ganes de canviar però no vol sortir de la zona de confort» (E2)*

*«Els sindicats actuen com a contrapoder de l'administració. Van en contra de l'administració electrònica perquè aquesta podria posar en dubte l'estatus quo actual. És un poder real que fa molt de mal.» (E2)*

### 6.3.6 Els secretaris

Per les funcions que l'ordenament jurídic els atribueix i per la posició orgànica que ocupen, els secretaris són un element cabdal en el desenvolupament de l'administració electrònica. Encara més en el cas de la fe pública digital, ja que es refereix a funcions que han d'exercir ells, per mandat legal i de manera exclusiva i exclouent.

A aquest factor, s'hi afegeix el fet que la innovació organitzativa molt sovint va lligada a la iniciativa del secretari, fins al punt que pot arribar a dependre d'ell.

*«Si la idea d'automatitzar la tramitació no la té clara el secretari, no la tindrà ningú.» (E3)*

Ens trobem en un moment en què hi ha alguna cosa que no acaba de morir i una altra que no acaba de néixer, movent-nos en un context d'incertesa.

*«Malgrat saber de l'absurditat d'algunes coses, com seguir signant decrets, ho seguim fent perquè estem una època transitòria.» (E2)*

Si la fe pública electrònica no està més implantada és, més enllà de la resta de factors, responsabilitat directa dels secretaris. Que existeixin friccions entre les prioritats polítiques, organitzatives o amb la normativa aplicable no suposa una novetat per als secretaris, ja que forma part del seu dia a dia. Per què no se n'ocupen en aquest cas?

*«Alguns companys no li donen la importància que li han de donar ni li veuen les virtuts que té.» (E3)*

Les problemàtiques exposades respecte l'envelliment i la resistència al canvi per part del conjunt d'empleats públics no són alienes als secretaris en particular. Aquests són també part del problema i en major mesura que la resta, atesa l'enorme responsabilitat que sobre ells recau en relació al desenvolupament de la fe pública digital.

*«Hi ha un col·lectiu envellit però també un col·lectiu millenial. L'envellit no ho ha après però ho accepta, sense liderar-ho. Els millenials ho ha viscut des de joves però venen amb la idea que tot està fet i els falta una mica de vocació.» (E3)*

Existeixen també problemes de formació. Es tracta d'un àmbit complex tecnològicament i nou, que requereix disposar de coneixements profunds i, com s'ha descrit anteriorment, no sempre els secretaris disposen del temps necessari per formar-se. Tampoc gaudeixen d'acompanyament extern, si no és acudint al mercat.

*«A nivell de col·legi es podria fer molta feina, però manquen recursos.» (E2)*

*«Tothom té signatura electrònica però qui entén què és el segell d'òrgan? Els secretaris no estan formats perquè no hi ha formació per a això.» (E2)*

#### **6.4. La fe pública digital: cap a un nou rol dels secretaris en les seves organitzacions.**

Els entrevistats posen de manifest que l'exercici electrònic de la fe pública transforma el rol i les funcions que l'ordenament jurídic atribueix als secretaris. L'evolució s'ha de dirigir cap a un millor assessorament legal i assumir funcions directives, encara que la velocitat del canvi no sigui la desitjada.

*«Si es fa administració electrònica, s'ha de repensar totes les funcions de l'article 3 del RD 128.» (E3)*

*«És una llàstima. Tothom n'és conscient però ningú s'atreveix. És tot molt tímid. És una pena que sabent que acabarem morint, no ho accelerem. Els secretaris s'han de reinventar cap a funcions directives » (E2)*

L'equilibri, però, no sempre és senzill. Implicar-se en la gestió pot condicionar com s'exerceix posteriorment el control de legalitat, tant en positiu com en negatiu. Així, una participació des de l'inici en l'expedient pot facilitar que aquest s'ajusti a l'ordenament jurídic però, a la vegada, pot comportar una pèrdua d'objectivitat en el moment en què s'ha d'informar.

Es proposa diverses solucions. Des de definir clarament què suposen les funcions directives fins a separar, en funcionaris diferents, les figures de directiu i d'assessor legal.

*«La funció directiva amb la perspectiva d'un secretari facilita el control de legalitat, però demana del secretari una actitud de lideratge. Un secretari que no impulsi la globalitat de l'organització no podrà fer de directiu.» (E2)*

«S'ha de saber posar límits. L'impuls de l'expedient és del servei, el secretari ho és del conjunt de l'organització i pot participar puntualment en els expedients.» (E2)

«Si s'exerceixen funcions directives pot produir-se un conflicte d'interessos amb l'assessorament legal però els secretaris podem ser directius professionals perquè estem acostumats a dirigir equips i tenim coneixements del món local. Caldria diferenciar ambdues figures, una d'assessorament legal i l'altra directiva. Inclús pels interventors, que podrien ser directors de serveis econòmics» (E3)

«Si ens limitem a funcions reservades, estem molt desaprofitats. Cal potenciar la vessant propositiva però s'ha de fer compatible amb la funció d'assessorament legal. Si ho fem bé, ens estalviem informes desfavorables.» (E3)

Del que no hi ha dubte és que és necessari reinventar-se perquè inclús l'assessorament legal pot ser realitzat, i ja avui en dia es tecnològicament viable, per una màquina. Les competències dels secretaris necessàriament han d'anar més enllà de la fe pública i l'assessorament legal, incloent coneixements en matèria digital i de gestió organitzativa:

«La fe pública està condemnada a desaparèixer tal com s'entén avui. Sí que s'haurà de configurar la màquina que l'exerceix però també s'haurà de fer amb les que puguin fer assessorament legal, que arribarà el dia. El que no arribarà o, almenys sembla molt més llunyà, és una màquina que gestioni l'organització i les persones» (E2)

La crisi de la funció directiva professional i la dels secretaris permeten una diagnosi conjunta. Les administracions locals necessiten disposar de directius amb les capacitats i coneixements idonis, fet que no sempre succeeix en l'actualitat. Situar els secretaris com a directius locals no només és una sortida per a la necessària reforma del rol dels secretaris sinó que també pot beneficiar enormement les pròpies organitzacions.

«Es col·loca en posicions directives persones que no dominen l'administració local.» (E3)

«Els secretaris tenim capacitat per evolucionar. Per capacitats i coneixements els secretaris poden exercir funcions directives, tan bé o millor que els gerent polítics, però això fa perillar llocs de treball per a polítics» (E2)

## 7. DISCUSSIÓ

L'objectiu general d'aquesta investigació ha estat analitzar la relació existent entre administració electrònica i fe pública electrònica, determinant si el desenvolupament de la primera impacta en la segona, en quina mesura i com afecta els secretaris de l'administració local aquest fenomen.

A tal efecte, es proposava validar o refutar les següents hipòtesis:

**HG.1 El desenvolupament de l'administració electrònica a les entitats locals ha estat més intens que no pas la fe pública digital.**



De les dades obtingudes es pot extreure amb claredat que el desenvolupament de l'administració electrònica i el de la fe pública digital avancen a ritmes diferents.

En termes generals, els indicadors d'administració electrònica per al conjunt de l'organització són molt més elevats que no els referits exclusivament a la fe pública.

La majoria d'Ajuntament disposen d'una implantació de l'administració electrònica raonablement elevada. Així, tots ells tenen portal de transparència, notificacions electròniques, registre electrònic i signatura electrònica i més del 80% disposen també de catàleg de tràmits, seu electrònica, plataforma de licitació electrònica, i gestor d'expedients.

En canvi, els indicadors de fe pública digital presenten resultats més pobres. Només són comparables aspectes com els llibres d'actes i resolucions en format i la posada a disposició de documentació relativa a les sessions d'òrgans col·legiats per mitjans electrònics, tot i que fins i tot en aquests casos, la digitalització és relativa, ja que la prop de la meitat d'Ajuntaments mantenen llibres de Decrets (43,8%) i llibres d'actes de sessions d'òrgans col·legiats en format paper (45,8%),

Els aspectes més avançats, tant tecnològicament com jurídica, no han quallat encara. La implantació d'AAA per a l'emissió de certificats o notificacions és molt baixa i es manté amb caràcter generalitzat la signatura dels Decrets d'Alcaldia per part dels secretaris.

En conclusió, el desenvolupament de l'administració electrònica ha estat més intens que no la fe pública digital.

### **HE.1 Les causes de la disparitat entre desenvolupament d'administració electrònica i fe pública digital responen a una àmplia varietat de factors que depenen del context i realitat de cada administració.**

S'ha pogut comprovar com no existeix una causa única d'aquest fenomen sinó que respon a una ventall de circumstàncies que si bé tenen elements en comú, han d'estudiar-se cas per cas ja que depenen molt de la situació en què es troba l'Ajuntament, tant a nivell organitzatiu, tecnològic, polític o inclús econòmic.

D'entre les causes destacades que s'ha identificar, hi ha, en primer terme, la manca de temps i recursos per poder implementar la fe pública digital.

La falta de mitjans humans fa que els secretaris hagin de destinar bona part de la seva jornada a aspectes que requereixen poca qualificació però sí demanden temps, la majoria d'elles susceptibles d'automatització. Aquest fenomen és especialment intens en el cas dels secretaris interventors, a qui s'exigeix des de ser directius fins a fer d'auxiliars administratius, sense oblidar, almenys sobre el paper, les funcions reservades, que en el seu cas, per si no fos poc, es reuneixen totes en una sola persona.

D'altra banda, tot i que no és necessari ni bo concentrar exclusivament el coneixement en el secretari, és també necessària formació ja que, la seva figura és clau en l'àmbit de l'administració electrònica i la gestió del canvi. Doblement en la fe pública digital.

En la situació actual, els secretaris tenen serioses dificultats per poder liderar un procés de digitalització de la fe pública ja que no disposen del temps necessari ni per formar-se ni per entomar un procés de canvi que consumeix, per la seva pròpia naturalesa, temps i energies de les quals, sense els recursos necessaris, no disposen.

La gestió del canvi a les organitzacions requereix d'una estructura flexible i capaç d'adaptar-se a les noves circumstàncies. Aquesta no és la situació de les administracions públiques en general i tampoc dels Ajuntaments.

Una funció pública envellida, amb una estructura rígida, no és el millor context per a la implementació de capprojecte d'administració electrònica. Es fa necessari reinventar la funció pública, cap a un nou model menys compartimentat, més fluid i dinàmic.

El moment actual, en el qual està en marxa un relleu generacional per la jubilació d'un gran nombre d'empleats públics, constitueix una finestra d'oportunitat per canviar persones i models. No obstant, la resistència dels propis empleats públics i els agents socials fa perillar que aquesta sigui una oportunitat reeixida. Resulta indispensable caminar vers un model més obert de funció pública, sota el principi de buscar la persona més idònia per a cada lloc (Ramió, 2004) per aconseguir un model de funció pública més flexible, eficaç i eficient.

Tampoc des de la vessant política s'està apostant paper la digitalització de la fe pública, ja que no es veu com una prioritat. Tot i que pugui ser una generalització injusta, ja que les prioritats polítiques també depenen de cada ajuntament i varien segons els resultats electorals, els representants polítics mostren interès en l'administració electrònica si aquesta els pot atorgar rèdits en termes d'imatge cap a l'exterior. Així, el nucli de funcionament dels ajuntaments queda abandonat com la darrera de les prioritats a digitalitzar.

L'enfortiment de la figura dels secretaris, que acompanyaria la digitalització de la fe pública, es veu com una amenaça per al poder polític, que podria perdre àmbits en els quals ara pot exercir la seva influència.

I això no està exempt de conseqüències perquè les administracions tenen un cost de funcionament molt elevat, fruit de les formalitats que requereix la seva actuació i si no es destinen recursos al *back office* resulta impossible prestar un servei adequat a la ciutadania.

Si ens referim a innovació tecnològica, és evident que cal tenir a disposició les solucions tècniques necessàries. No destaca aquest com un dels impediments més rellevants per a la digitalització de la fe pública, però sí cal posar de manifest la necessitat de comptar amb els secretaris a l'hora de dissenyar les eines ja que els seus coneixements, no només jurídics, sinó de l'organització en el seu conjunt els permeten realitzar aportacions de qualitat per al millor funcionament i eficàcia de la tecnologia.

Una tecnologia que té un cost però que es pot amortitzar amb una major eficiència a mig termini però no es prioritza si no és per raons d'imatge o en circumstàncies extremes com ha estat la pandèmia de COVID19.



Cal no oblidar que la bretxa digital segueix present, especialment als municipis petits on inclús es continua patint problemes per tenir un adequat accés a internet.

Una de les principals preocupacions és la normativa existent, bé perquè no està actualitzada o bé perquè la més recent genera encara més confusió.

La inseguretat jurídica és un dels pitjors mals que pot patir un operador jurídic, més un funcionari públic amb responsabilitat sobre la legalitat dels actes i acords que adopta l'Ajuntament. Aquesta inseguretat es manifesta de manera especialment clara en la signatura dels Decrets d'Alcaldia.

D'una banda, amb la tecnologia actual, és completament innecessari que el secretari doni fe que l'Alcalde ha dictat un Decret, perquè d'això se n'encarrega la pròpia tecnologia. Avui en dia, els Decrets no se signen davant del secretari, ni a la mateixa hora ni tan sols a la mateixa localitat. Per tant, signar un Decret per donar-ne fe no té cap mena de sentit.

De l'altra, però, l'article 177 del ROF, amb escassa precisió, exigeix del secretari un examen previ dels Decrets, sense determinar-ne l'abast. La realitat és que les conseqüències, fins i tot judicials, d'un Decret d'Alcaldia il·legal sense la signatura (sense l'examen), del secretari són un motiu de pes com per ser prudents i no innovar, manteniment una signatura anacrònica.

La inseguretat jurídica també es manifesta, com s'ha indicat, en la normativa més recent. Així el Decret 128 preveu la possibilitat de la vídeo acta, encara que manté l'exigència d'un extracte en paper, la qual cosa resulta del tot incoherent.

Aquí és on s'ha d'exigir a les administracions públiques un pas endavant i que entomín de manera seriosa i definitiva la digitalització del món local, dels FHN i de la fe pública. No sembla que el legislador estigui molt convençut i no queda alternativa a estirar, el màxim possible, l'autonomia organitzativa de què disposen les entitats locals per regular l'administració electrònica a través dels Reglaments Orgànics i les Ordenances d'Administració Electrònica. Aquesta necessitat, però, contrasta amb l'escàs desenvolupament, en el marc d'aquesta normativa, de la fe pública local, tal com es posa de manifest en els resultats de les enquestes realitzades.

Fins ara, s'ha esmentat causes alienes als secretaris, on sovint aquests apareixen com a *víctimes*. Res més lluny de la realitat, els primers responsables de la digitalització de la fe pública són els secretaris, ja que d'ells depèn, directament, el seu exercici.

Es pot no tenir temps ni formació, no acabar de dominar les eines o tenir resistències al canvi polítiques i/o organitzatives, però el que no és acceptable és que els secretaris no ho vegin com una prioritat o no hi creguin. No s'ha de menystenir el paper que en tot això hi pot jugar la bretxa digital generacional però tampoc les noves generacions se les veu molt implicades en assumir la responsabilitat del canvi.

Per la seva singular posició i rellevància als ajuntaments, una actitud negativa del secretari vers la digitalització és el certificat (mai millor dit) de defunció d'aquesta. Ningú

nega les dificultats, però, en quin altre àmbit no hi ha resistències, inseguretats jurídica o manca de mitjans?

## **HE.2 La implantació de la fe pública digital obliga a redefinir el rol dels secretaris de l'administració local.**

No hi ha alternativa. Els secretaris són funcionaris públics rigorosament seleccionats i raonablement ben retribuïts. Mantenir la fe pública com la principal, o una de les seves principals ocupacions, és insostenible.

No es tracta d'eliminar-la, de la mateixa manera que el cinema no va acabar amb el teatre ni la impremta amb l'escriptura, però sí de reformular-la, digitalitzar-la i alliberar temps per a portar a terme activitats de major valor afegit que puguin contribuir a un millor funcionament de l'organització.

Apareixen dues grans funcions en les quals els secretaris han de dirigir els seus esforços: l'assessorament legal preceptiu i funcions directives.

Respecte la primera, ja la tenen atribuïda pel RD 128 però la digitalització de la fe pública obre la porta a disposar de més temps per al seu exercici, per formar-se un millor criteri jurídic. Tot i ser això cert, si ja existeix tecnologia capacitat per fer raonaments jurídics complexos, quan arribarà el moment en què l'assessorament legal també es digitalitzi?

A més, excepte, de nou, els ajuntaments més petits, la majoria d'entitats disposen d'altre assessorament lletrat especialitzat. Els secretaris són, sobre el paper, el primer i més rellevant assessor legal (encara que no sempre i no en totes les matèries) però, encara que no hi ha dubte que el principi de legalitat està per sobre de l'eficàcia i l'eficiència (Ramió, 2004) i que el paper dels secretaris en aquest sentit és fonamental, de nou, limitar-los a aquesta funció és desaprofitar la seva potencialitat.

La resposta és, en gran mesura, la funció directiva, essencial en la reinvençió dels secretaris. Especialment als municipis petits i mitjans, no hi ha ningú més preparat per a exercir les funcions pròpies d'un gerent: relacions institucionals, direcció de l'organització, planificació, avaluació, noves tecnologies...

Amb l'alliberament de la fe pública, digitalitzant-la, i, eventualment en el futur inclús de l'assessorament legal preceptiu, els secretaris han de buscar legitimar-se (Ramió, 2004), empoderar la seva figura, prestigiar-la davant d'un fenomen que, aparentment, pot buidar de contingut material les seves funcions i fins i tot posar en dubte la seva pròpia existència. No pot atribuir-se un paper residual als secretaris sinó, al contrari, han de ser protagonistes de les seves organitzacions.

D'aquesta evolució també ens sortirien reforçades les entitats locals. Molt s'ha parlat de la direcció pública professional, però les mesures en aquesta direcció no han estat definitives. Mantenir un model directiu polític no només és contrari a la normativa vigent en matèria de funció pública sinó que aquest model no sembla el més adient per alinear les organitzacions amb uns valors públics i l'ètica pública (Ramió, 2004).

Una i altra funció, assessorament legal i funció directiva, encara que sembli una paradoxa, s'entrellacen de manera complexa. D'una banda, l'exercici de funcions directives implica la participació del secretari en els expedients, més enllà d'un mer control de legalitat. Això, permet fer un seguiment de l'expedient que simplifiqui el control de legalitat que s'hagi de realitzar al final, ja que si des d'un inici s'hi ha estat present, es pot corregir les possibles irregularitats més fàcilment.

D'altra banda, però, es pot perdre objectivitat. Implicar-se en l'expedient, enlloc de mantenir-se en una posició més o menys allunyada d'ell per exercir exclusivament un control de legalitat, obre la porta a sentir-se mediatitzat per l'interès públic perseguit.

Per tot plegat, el paper del legislador és clau. Si el secretari no té una referència clara de quin abast té l'examen que ha d'exercir respecte els decrets d'alcaldia, és humà reaccionar defensivament i limitar-se a funcions de control, allunyant-se de la gestió. En conseqüència, és del tot imprescindible definir amb concreció quina és la funció d'assessorament legal o control de legalitat que correspon als secretaris, a l'estil del que s'ha fet amb els interventors, per evitar actituds reactives, amb origen en la inseguretat jurídica i que desincentiva que els secretaris facin el pas cap a la direcció pública professional.

A tota aquesta complexitat s'hi afegeix el problema dels secretaris interventors, que concentren les funcions de secretaria, intervenció i tresoreria, a més d'assumir altres tasques completament impròpies d'un FHN i, encara, la direcció de les seves organitzacions, resultant en un escenari extremadament advers.

## 8. CONCLUSIONS

Com a resultat del present treball, es poden extreure les següents conclusions:

C1. Al món local, el desenvolupament de l'administració electrònica avança a un ritme més ràpid que la implantació de la fe pública digital.

C2. Les causes d'aquesta diferència són múltiples i depenen en bona mesura de cada ajuntament: manca de mitjans, organitzatives, tecnològiques, de prioritats polítiques, normatives i la manca d'iniciativa dels propis secretaris.

C3. La situació dels secretaris interventors és crítica ja que es veuen especialment limitats per a impulsar la digitalització de les seves organitzacions i, també, de la fe pública.

C4. La digitalització de la fe pública allibera els secretaris de determinades tasques, cosa que els permet exercir millor les altres funcions que tenen atribuïdes legalment, com l'assessorament legal, així com les que exerceixen *de facto*, com és la funció directiva.

C5. Aquest alliberament pot interpretar-se també com un buidat de contingut de la seva figura, sent necessari legitimar la seva existència i importància en aquest nou context, assumint el rol de directiu professional de manera expressa, la qual cosa també contribuirà a millorar el model de direcció pública de les administracions locals.

C6. Per a evitar la inseguretat jurídica que la transformació digital i l'assumpció de la direcció pública professional per part dels secretaris, cal que el legislador reguli les seves funcions de manera clara i adaptada a la nova realitat tecnològica, jurídica i organitzativa dels ajuntaments.

## 9. LIMITACIONS

Com s'ha indicat a la descripció de la metodologia, una limitació d'aquest treball ha estat el nombre de qüestionaris contestats obtinguts, que si bé no invalida l'anàlisi realitzada, sí que obre la porta a un ampli marge d'aprofundiment. Amb un estudi més extens, es podria arribar a conclusions més concretes respecte el veritable grau d'implantació de l'administració electrònica i la fe pública digital, més enllà de les tendències que les dades de què s'ha disposat permeten definir.

Igualment, convindria ampliar el nombre d'entrevistes efectuades ja que la realitat de cada ajuntament és molt diferent i, per tant, les causes que comporten un diferent ritme d'implementació de la fe pública digital són diverses i canviants segons el context.

## 10. RECOMANACIONS

Se suggereixen noves línies d'investigació relacionades, en primer terme, amb l'evolució del fenomen. Com s'ha vist en aquest treball, sovint les administracions són organitzacions lentes a l'hora de transformar-se i entomen els canvis només quan per imperatiu legal és imprescindible (vegi's el cas, per exemple, del registre electrònic d'apoderaments). Per tant, és d'esperar una evolució favorable de la implantació de la fe pública digital.

També resultaria interessant analitzar en quina mesura els secretaris ja estan exercint funcions directives, de manera reconeguda o no, així com estudiar la percepció que tenen del fenomen i de la necessitat de reinventar-se assumint aquestes funcions.

Es podria ampliar l'estudi al conjunt dels FHN, ja que els interventors i tesorers es troben, en el seu àmbit respectiu de competències, en una situació similar. I centrar-lo en el cas dels secretaris interventors, pel context crític que han d'afrontar.

D'altra banda, es recomana, per a futures investigacions, incorporar una visió política de fins a quin punt els electes són conscients de la problemàtica relativa a l'administració electrònica, l'exercici electrònic de les funcions reservades als FHN i la transformació d'aquests en veritables directius públics professionals.

## 11. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Almonacid, V. (2015) Bienvenidos a la era de la fe pública electrónica. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, Nº. 5, 2015 (Ejemplar dedicado a: Firma electrónica), págs. 493-494
- Arroyo, L. (2018). La digitalización de las Administraciones Públicas y su impacto sobre el régimen jurídico de los empleados públicos. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Nº15/2018
- Barrero, A. (2019). Acotaciones constitucionales a la digitalización y automatización del empleo público. *Temas laborales: revista andaluza de trabajo y bienestar social*. 149, 51-70.
- Boix, A. (2020). Los algoritmos son reglamentos. *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, 1, 48. [https://doi.org/10.37417/rpd/vol\\_1\\_2020\\_33](https://doi.org/10.37417/rpd/vol_1_2020_33)
- Campos, M<sup>a</sup>C. (2019). *Inteligencia artificial e innovación en la administración pública*. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Nº3/2019
- Campos, M<sup>a</sup>C. (2018). Las funciones electrónicas de los Secretarios en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, Nº. 5, 2018.
- Galindo Caldés, Ramon. (2019). *Big data e inteligencia artificial en la gestión de los recursos humanos del sector público*. *Revista Catalana de Dret Públic*, 58. 49-63. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3276>
- Herrero, C. (2015) Una propuesta concreta: la firma electrónica «secretarial» y su traslado al reglamento/ordenanza de política de firma electrónica de la Entidad local. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, Nº. 5, 2015 (Ejemplar dedicado a: Firma electrónica).
- Martínez, I (2015). La utilización de la firma electrónica en el ejercicio de las funciones de fe pública de la Secretaría Municipal. Aspectos prácticos. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en*

*administración local y justicia municipal*, Nº. 5, 2015 (Ejemplar dedicado a: Firma electrónica), págs. 610-622

Martínez, R. (2019). Inteligencia artificial desde el diseño. retos y estrategias para el cumplimiento normativo. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64-81. Recuperat de <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i58.2019.3317>

Muñoz, A.M. (2018). Implicaciones jurídicas del uso de blockchain en la administración pública (Treball fi de Màster). Universitat de Múrcia, Múrcia. Recuperat de [https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/61679/1/TFM\\_Mu%C3%B1oz\\_Carmona%2C\\_Agust%C3%ADn\\_Manuel.pdf](https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/61679/1/TFM_Mu%C3%B1oz_Carmona%2C_Agust%C3%ADn_Manuel.pdf)

OCDE (2001). *Understanding the digital divide*. Paris: OCDE

Ponce, J. (2019). Inteligencia Artificial, Derecho Administrativo y reserva de humanidad: Algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. *Revista General de Derecho, 50 Administrativo* <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=5677>

Ramió Matas, C. (2004). *Jornada sobre la funció pública directiva a les entitats locals*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 27 d'abril de 2004.

Ramió Matas, C. (2012). E-administración y renovación institucional para la mejora de los servicios públicos. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012

Ramió Matas, C. (2018). El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 98, 401-421.