



## **Recomanacions 4/2019 en relació amb els drets econòmics de les persones que ocupen un càrrec electe**

Extracte del document emès per l'Oficina Antifrau de Catalunya el dia 12.02.2020



El dia 12.02.2020 l'Oficina Antifrau de Catalunya, en exercici de les seves competències, va emetre unes recomanacions amb l'objectiu de proposar millores en els procediments i pràctiques administratives per tal de garantir la transparència i reduir les oportunitats de frau.

Aquestes recomanacions, que es refereixen a diverses qüestions relacionades amb el règim retributiu de les persones que ocupen un càrrec electe, van ser comunicades a l'ens consultant.

A continuació, en compliment dels articles 5.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i 5.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, es fa públic un extracte anonimitzat de les consideracions més destacades d'entre les elevades per la Direcció d'aquesta oficina a les entitats afectades.

### **“Tercera. En relació amb el règim de dedicació parcial**

En l'escrit esmentat el Consell Comarcal planteja diverses qüestions que estan directament o indirectament relacionades amb el règim de dedicació parcial previst per l'art. 75 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant LBRL).

Des del punt de vista de les competències atribuïdes a l'OAC i amb l'abast esmentat anteriorment, a continuació es formulen diverses consideracions sobre el règim de dedicació parcial previst en la normativa local<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Entre d'altres, l'Oficina ha emès consideracions en relació amb aquesta qüestió en el marc de la Consulta no vinculant núm. 2/2019 de l'Oficina Antifrau de Catalunya, sobre la possibilitat d'establir dedicacions parcials superiors al 75% i concretament del 90%.

En primer lloc caldrà tenir en compte que el marc normatiu d'aplicació en aquest punt ve presidit per les previsions de l'article 75 de la LBRL i, en el cas de la Generalitat de Catalunya, per l'article 166 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

En segon lloc caldrà constatar que, tot i que la determinació de la dedicació en règim parcial pugui estar dotada d'un grau important de discrecionalitat, la Llei determina alguns **elements reglats** en la presa de la decisió corresponent.

Concretament de la norma es deriva que la decisió no es pot prendre a partir de les preferències del membre de la corporació local, sinó que s'ha d'atendre als pressupòsits que justifiquen que es desenvolupin els càrrecs amb dedicació parcial fixats per la norma. En concret el desenvolupament del càrrec amb dedicació parcial es pot basar en els següents fets:

- que s'exerceixin funcions de presidència o vicepresidència
- que es tinguin delegacions
- que es desenvolupin responsabilitats que així ho requereixin.

Una de les circumstàncies que habiliten el desenvolupament del càrrec amb dedicació parcial és que es desenvolupin responsabilitats que així ho requereixin i, evidentment, seran els requeriments del desenvolupament de les responsabilitats corresponents els que hauran de determinar el percentatge de dedicació parcial.

En aquest sentit l'informe jurídic emès per la Direcció de Relacions amb les Administracions Locals i Registres Administratius del Govern Basc en data 12.06.2015 que, en relació amb el règim de dedicació parcial dels regidors, considerava el següent:

*«En relación al régimen de dedicación y desempeño de la dedicación parcial, es decir el porcentaje de dedicación, tampoco dice la Ley nada (con la excepción ya apuntada para las Corporaciones locales de menos de 1.000 habitantes), lo que nos lleva a entender que será la propia Corporación la que deba establecer ese porcentaje de dedicación en función del tiempo de dedicación efectiva, a las funciones asignadas y responsabilidades asumidas, dentro de su potestad de autoorganización y su facultad de discrecionalidad [...]»*

I tot això tenint en compte, com ha senyalat la doctrina, que el contingut i la naturalesa de les funcions a què es fa referència requeriria un cert caràcter de continuïtat i permanència al llarg del temps; de prestació o exercici regular amb independència de la dedicació requerida. No s'ha de confondre la dedicació parcial amb una dedicació merament ocasional o esporàdica<sup>2</sup>.

Insistent en la mateixa idea es pot dir que, tot i que la potestat d'autoorganització a què estem fent referència és de caràcter discrecional:

- sempre s'haurà de basar en criteris tècnics i objectius,
- s'haurà d'exercir en el marc de l'ordenament jurídic,

---

<sup>2</sup> Entre d'altres Font i Llovet, T, Vilalta Reixach, M. I Aldomà Buixadé, J a *Límites a las retribuciones de los cargos electos locales*. R.V.A.P. nº 104-I. Gener-abril 2016.

En aquest article també es conclou que no s'ajustarien a la legalitat els acords d'assignació de retribucions per exercir tasques que no requereixin una mínima dedicació específica, regular i continuada en l'exercici de funcions executives, i que tampoc no s'ajustarien a la legalitat els acords que remuneressin l'exercici d'aquestes responsabilitats regulars i continuades mitjançant el concepte d'assistències.

- s'hauran de respectar els elements reglats a què resta condicionada la decisió,
- s'haurà de motivar la decisió,
- se li haurà de donar la publicitat requerida per l'ordenament jurídic,
- sobretot, s'hauran de tenir en compte els criteris d'exemplaritat que han de ser sempre presents en l'àmbit de les retribucions públiques.

D'altra banda, com a exercici d'una potestat de caràcter discrecional s'haurà de prestar especial atenció a la motivació de la decisió corresponent, motivació que haurà de ser suficient perquè la ciutadania conegui les raons fàctiques i jurídiques que l'han justificat; finalment, també s'haurà de prestar atenció que les decisions siguin públiques en compliment de les previsions normatives d'aplicació, i específicament de la pròpia normativa local i la normativa sobre transparència, publicitat que ha d'incloure, no només la dedicació parcial decidida, sinó també la motivació de la decisió.

Finalment, en el cas que es plantegés la possible "acumulació" de dues dedicacions parcials s'hauran de tenir en compte totes les limitacions normatives d'aplicació (específicament econòmiques i sobre incompatibilitats) i també el requeriment de l'art. 5 de la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les Administracions Públiques, quan determina la comunicació recíproca de jornades i les retribucions corresponents, i també qualsevol modificació que s'hi produeixi.

Quarta. En relació amb les indemnitzacions

En relació amb aquesta qüestió, l'ens consultant consulta, textualment, en els termes següents:

*"D'acord al que regula la llei aquestes despeses han d'estar relacionades amb l'exercici del càrrec, i tenint en compte que es tracta d'un Consell Comarcal del que els regidors són dels diferents municipis de la comarca, es sol·licita també si s'adequa a la normativa el fet que es liquidin els desplaçaments que facin els consellers/es per l'exercici del seu càrrec des del municipi des d'on són regidors/es."*

Quant a la consulta formulada, el primer que cal constatar és que no se'n desprèn clarament a quins desplaçaments es refereix exactament, si a les comeses especials a què fa referència l'article 3.1 del Reial decret 462/2002, de 24 de maig (Norma a què es refereix l'Acord que dona lloc a la consulta) o a desplaçaments a la seu del Consell Comarcal per assistir a una sessió del Ple, per exemple. Tampoc no s'especifica si la consulta ho és en relació amb consellers amb dedicació o sense dedicació al Consell Comarcal.

Cal posar en relleu que les consideracions que s'haurien de fer podrien ser diferents en algun aspecte en relació amb els diferents supòsits esmentats<sup>3</sup>.

Amb l'abast limitat a què s'ha fet referència anteriorment i tenint en compte, a més, la circumstància a què s'acaba de fer referència, quant a aquesta qüestió es formulen les consideracions següents:

---

<sup>3</sup> En el cas que hi hagi dedicació, el desplaçament a la seu del Consell ho és en general en el marc de les prestacions que integren la dedicació parcial, per la qual cosa sembla que en cap cas no s'hauria d'abonar la despesa corresponent.

- a) En primer lloc cal posar en relleu que les premisses bàsiques a què cal subjectar l'abonament de la indemnització és que s'**acrediti** el desplaçament i que aquest desplaçament **sigui indemnitzable d'acord amb la normativa en vigor**. Així, quant a aquestes indemnitzacions, com ja es va determinar en les Recomanacions que l'OAC va adreçar a les persones representants locals i als òrgans de control intern per a les sessions constitutives i organitzatives de les noves corporacions locals:
- Cal que les despeses siguin efectives;
  - Cal que les indemnitzacions es corresponguin amb despeses ocasionades en l'exercici del càrrec;
  - Les despeses només es poden satisfer prèvia justificació documental.
  - No és suficient que es presenti una relació de desplaçaments i unes factures, tiquets o rebuts si no s'acredita que les despeses s'han fet en l'exercici del càrrec;
  - Cal que les indemnitzacions s'adeqüin a la normativa i al que preveuen les bases d'execució del pressupost corresponent;
  - Cal evitar abonar quantitats periòdiques fixes en concepte d'indemnitzacions si no es troben justificades documentalment.
- b) Si ens centrem en les indemnitzacions derivades de desplaçaments, es constata que en el cas d'ens local de caràcter supramunicipal s'han plantejat dubtes en relació amb l'assumpció de despeses corresponents a membres del Ple de l'ens supramunicipal, també regidors, en el cas que el regidor o la regidora ho sigui d'un municipi en el qual no resideix.

Precisament s'ha plantejat el dubte sobre el qual consulta el Consell Comarcal, si cal "computar" el desplaçament des del lloc on resideix la persona regidora o des del municipi del qual s'és regidora; és a dir, **des de quin municipi (o fins a quin municipi) es calcula el desplaçament**.

Com s'ha dit anteriorment, no correspon a l'Oficina determinar quina hagi de ser la interpretació de la normativa local en aquest cas; sí que podem recollir en aquest document els diversos casos de què es té coneixement (bàsicament a partir de mitjans de comunicació) en què, en relació amb la qüestió que ara ens ocupa, es van plantejar qüestions relatives a la probitat i la integritat institucional. Un cop feta l'anàlisi corresponent, en els diferents casos es van donar les respostes següents<sup>4</sup>:

- S'ha establert la preferència pel transport públic sobre l'ús del vehicle particular quan és possible<sup>5</sup>;
- No s'abona indemnització per desplaçament a qui sigui regidor en el municipi on rau la seu de la diputació provincial (o la seva "àrea d'influència") o a qui resideixi al municipi on rau

---

4 S'ha de deixar constància que els casos a què es fa referència són relatius a diputacions provincials i a òrgans amb seu a capitals de província; d'altra banda es referien en general a desplaçaments a la seu de la Diputació per assistir a reunions d'òrgans col·legiats.

5 Especialment atesa la sensibilitat social actual en relació amb aquesta qüestió, en aquesta data cal insistir que, al marge de la necessària austeritat en l'ús dels recursos públics, aquí també operen criteris mediambientals de necessària consideració.

la seu de la diputació provincial (o la seva “àrea d’influència”), independentment del municipi en el qual la persona va ser triada com a regidora.

- S’abona indemnització tenint en compte la menor distància (lloc de residència / municipi de què s’és persona regidora) fins al lloc on s’han de desenvolupar les funcions pròpies del càrrec.

- c) D’altra banda, a partir d’un supòsit concret s’ha posat en relleu la possible disfunció que podria provocar la decisió que “el còmput” es faci des del lloc de residència: es podia “modificar” el règim de percepció d’indemnitzacions mitjançant un canvi de residència, cosa que dependria substancialment de la voluntat del regidor corresponent. Aquest supòsit va provocar una crítica social important de què van deixar constància els mitjans de comunicació.

A partir de l’anàlisi d’aquest supòsit concret a què acabem de fer referència, cal dir que podria semblar més adequat establir com a criteri el del còmput des del municipi del qual s’és regidor, perquè es tracta d’una circumstància objectiva que no és modificable a voluntat del regidor corresponent. En tot cas, fins i tot tenint en compte aquest “avantatge”, també en aquest cas es podria produir un automatisme que podria portar a indemnitzar per trasllats que no obeeixin exactament a la realitat, si la sortida no s’ha fet des d’aquest municipi i/o la tornada ho s’ha fet a aquest municipi.

En aquest punt cal constatar que les indemnitzacions previstes per la normativa local responen a la necessitat que els membres de les corporacions locals no pateixin un menyscapse patrimonial per despeses justificades i acreditades derivades del desenvolupament del càrrec públic; en paraules de la LBRL: es perceben indemnitzacions per les despeses efectives ocasionades en l’exercici del càrrec. Sembla, doncs, que la indemnització abonada hauria de respondre a la despesa efectivament suportada pel regidor o la regidora, que en ocasions farà el desplaçament des del municipi on resideixi i que possiblement acabarà el desplaçament en el municipi on resideixi, cosa que podria esdevenir justificada (justificació que caldrà comprovar, però).

Com dèiem abans, no correspon a l’Oficina Antifrau de Catalunya l’assessorament als ens locals en matèria de règim local, però en l’àmbit competencial que ens atribueixen les normes sí que podem constatar que en prendre una decisió en aquest punt caldria analitzar i valorar totes les circumstàncies esmentades; que en tot cas, caldrà motivar acuradament per què es pren una decisió o una altra i fer pública per a la ciutadania la decisió i la seva motivació; finalment, que sembla que caldria una anàlisi particularitzada de cada sol·licitud d’indemnització, d’una banda per evitar abusos o pagaments que no responguin al que preveu la Norma, però també per evitar un perjudici no volgut per la Norma a la persona que ha fet la despesa i sol·licita percebre la indemnització establerta per l’ordenament jurídic.

Cinquena. En relació amb el règim d’assistències

Al marge de les articulades fins aquest moment, es formulen a continuació algunes consideracions addicionals pel que fa al règim d’assistències i les seves limitacions.

En primer lloc cal tenir en compte la regulació legal. A aquests efectes l’article 75.3 de la LBRL estableix el següent:

*“Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el pleno de la misma.”*

En un mateix sentit es pronuncia l'article 75 bis de la LBRL que determina que:

*“3. Solo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el Pleno de la misma.”*

En conseqüència, atenent a aquestes previsions i la interpretació que n'ha fet la jurisprudència, sembla que els requisits essencials perquè concorri el dret al cobrament d'assistències es poden resumir de la manera següent:

- El cobrament d'assistències és incompatible amb la percepció de retribucions per dedicació exclusiva o parcial.
- Les percepcions per assistència no tenen caràcter retributiu i, per tant, no poden ser ni fixes ni periòdiques.
- La meritació de les quanties per assistència depèn d'un pressupòsit fàctic previ: l'assistència efectiva a la reunió. En els casos en què aquesta condició no es compleix, no es genera dret al cobrament.

Per tant les quantitats que es perceben en concepte d'assistència han de ser variables, i coincidir amb:

- el nombre de sessions convocades i celebrades pels òrgans dels quals formen part les persones que les perceben;
- la constància documental de l'assistència de la persona, identificada correctament a l'acta corresponent.

En aquest mateix sentit és important ser especialment curosos per tal d'evitar el pagament d'assistència a sessions d'òrgans de la corporació local que no estiguin degudament constituïts. També és recomanable regular, al Reglament orgànic o les bases d'execució dels pressupost, com s'haurà de procedir en els supòsits d'assistència parcial a les sessions.

Com s'afirmava anteriorment, l'assistència ha de ser a sessions dels òrgans col·legiats de la Corporació dels quals es formi part; per tant, no es pot percebre quantitat per l'assistència a les reunions o trobades que no corresponguin a òrgans col·legiats de la Corporació, ni tampoc per l'assistència a òrgans dels quals la persona no formi part.

La jurisprudència ha advertit que no tenen la consideració d'òrgans col·legiats les comissions informals o les reunions amb l'alcaldia. D'altra banda, semblaria que la jurisprudència considerava que la indemnització per assistència ha de ser igual per a tots els membres de l'òrgan col·legiat; en conseqüència, les quanties per assistència no podrien ser diferents en funció de la persona. D'acord amb aquest criteri, tampoc no es podrien preveure distincions en atenció a les funcions atribuïdes, com és el cas de les persones que exerceixen la presidència o secretaria de l'òrgan col·legiat; no obstant això, algun pronunciament una mica més recent (també amb invocació de pronunciaments del Tribunal Suprem), sembla anar en el sentit contrari. Així la Sentència 242/2002, de 28 de febrer, del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó, Valladolid (Sala Contenciosa Administrativa), resol:

*“Conforme expone la Corporación demandada en el escrito de contestación a la demanda, la sentencia del TS de 18 de enero de 2000, se aparta del criterio mantenido en la sentencia invocada por la Abogada del Estado de 1 de diciembre de 1995, y expone que las indemnizaciones a que se refiere el art. 75 de la citada Ley de Bases comprende el resarcimiento de cualquier daño o perjuicio, tanto por gasto realizado como por una ganancia dejada de obtener a consecuencia del trabajo o dedicación que impida la obtención de otro ingreso durante el tiempo que se dedica al desempeño del cargo en la Corporación, incluso por merma de la dedicación posible a la propia actividad particular. De esta forma, como se expone en la citada sentencia (con criterio que se reitera en las sentencias del TS de 10 de julio de 2000 y de 6 de febrero de 2001) si bien la regulación aplicable proscribía las indemnizaciones sustentadas en un criterio de representatividad política y sin base en actividades concretas, "por el contrario admite las sustentadas en actividades concretas y en el mayor trabajo o dedicación a la actividad municipal."*

*Conforme al criterio jurisprudencial expuesto dado que en el acuerdo impugnado la asignación por asistencia a las sesiones plenarias se realiza como en el mismo se indica en compensación a la dedicación prestada al Ayuntamiento, resultando obvio la mayor dedicación al cargo y la mayor actividad y funciones que respecto a los Concejales desempeña el Alcalde, hay que mantener la legalidad del acuerdo impugnado, procediendo en consecuencia la desestimación de este recurso.”*

D'altra banda, els tribunals havien admès la possibilitat d'establir diferències entre la quantia per assistència en funció de l'òrgan municipal. En aquest sentit, la Sentència 479/2005, de 17 de juny, del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana senyala que:

*“Estas diferencias de asistencias según de qué órgano se trate, pueden estar justificadas por la propia importancia, complejidad o competencia del órgano en concreto.”*

El tribunal conclou:

*“En definitiva, la diferenciación entre unos órganos y otros no es de carácter personal, parece que está justificada objetivamente en la propia naturaleza o competencia del órgano; sin que la parte recurrente haya probado que la diferencia de cuantías esté basada, o tenga por objeto el perjuicio a los miembros de la oposición, tal y como sostienen.”*

Cal tenir en compte que els pronunciaments a què s'acaba de fer referència es produeixen en relació amb un marc normatiu que no és el vigent en data d'avui.

Sisena. Consideració general sobre transparència

Finalment, cal fer breu esment a les obligacions de transparència previstes per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant LTAIPBG), obligacions de transparència que també imposa l'art. 75 de la LBRL.

En relació amb això, l'art. 11.1 b) de la LTAIPBG determina que la informació relativa a la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec.

Com hem anat senyalant en aquest document, caldrà fer públiques, doncs, totes les decisions que es prenguin en la matèria, tenint en compte que la publicitat hauria d'incloure, a judici de l'Oficina, no només la decisió, sinó també la motivació fàctica i jurídica que li dona fonament.”

Ribes 3  
08013 Barcelona  
T +34 935 545 555  
[bustiaoac@antifrau.cat](mailto:bustiaoac@antifrau.cat)  
[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat)