



Informe sobre els aspectes relatius als drets econòmics dels regidors i regidores

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO
Catedràtic de Dret Constitucional
Barcelona, Juliol de 2015

PLANTEJAMENT

Per part de les entitats municipalistes (Federació de Municipis de Catalunya i Associació Catalana de Municipis) se sol·licita una Nota-Informe, a partir de la regulació establerta en la legislació bàsica de règim local i les modificacions realitzades per l'anomenada "reforma local", per valorar fins a quin punt els càrrecs representatius locals poden percebre compensacions econòmiques per assistència als òrgans d'altres entitats públiques.

Aquesta pregunta, senzilla en el seu enunciat, ha tingut – com es veurà- interpretacions divergents, de manera que les solucions aportades s'hauran de ponderar en funció de determinades circumstàncies. Aquesta qüestió s'ha d'emmarcar en les línies de la reforma local que es va dur a terme a partir de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local i que, després d'un període d'"aplicabilitat relativa", incorpora una sèrie de regles que són d'efectivitat general i immediata a partir del 30 de juny del 2015 (disposició transitòria desena, apartat 1 LRSAL).

Evidentment, la qüestió es troba estretament vinculada amb la previsió establerta per l'article 75 bis LBRL, on, el seu segon incís, estableix entre altres coses el següent: "Els pressupostos generals de l'Estat determinen, anualment, el límit màxim total que poden percebre els membres de les corporacions locals per tots els conceptes retributius i assistències (...)". No cal aturar-se ara en quins són aquests límits màxims en funció del tipus de municipis, ja que el que importa en aquests moments és el fet que aquest límit màxim inclou

"tots els conceptes retributius i assistències". La pregunta que immediatament sorgeix d'aquest incís ("tots els conceptes retributius i assistències") és si inclou només les assistències a òrgans de la mateixa entitat local o aquesta limitació s'estén també a les assistències que es puguin realitzar en un altre tipus d'entitats públiques.

Per resoldre aquesta qüestió s'ha de transitar pel següent esquema argumental:

En primer lloc, definir l'abast d'aquesta limitació pel que fa a la seva projecció orgànica o institucional. Dit d'una altra manera, aquesta previsió es refereix només a les assistències de la mateixa entitat o es projecta també sobre les entitats públiques diferents de l'entitat de pertinença?

En segon lloc, aclarit el punt anterior, cal plantejar-se si aquest límit opera per al conjunt del "sector públic local" de la respectiva entitat o només s'aplica a l'entitat matriu; és a dir, a l'ajuntament i no a les entitats vinculades, dependents o adscrites al mateix.

I finalment, s'ha de definir si les assistències a òrgans d'altres entitats locals diferents de la de pertinença (com ara diputacions, mancomunitats, consells comarcals o Àrea Metropolitana) s'enquadren o no en aquest límit.

Vegem, succintament, les respostes que es poden donar a les diferents qüestions plantejades, així com, si escau, quines són les divergències interpretatives que se susciten i quines poden ser, així mateix, algunes línies interpretatives que busquin resposta a algun dels problemes que es puguin suscitar.

L'ABAST DEL LÍMIT DE LES RETRIBUCIONS EN ALLÒ QUE AFECTA LA SEVA PROJECCIÓ ORGÀNICA-INSTITUCIONAL

La primera qüestió que s'ha de resoldre és l'abast orgànic i institucional d'aquest límit retributiu per tots els conceptes, fins i tot les assistències; això és, si se circumscriu a les retribucions o assistències percebudes en el si de la pròpia entitat o poden ser incloses en aquest límit les percepcions que es rebin d'institucions o entitats que actuen extramurs de l'administració matriu de pertinença del càrrec públic representatiu local.

La qüestió, com es dirà immediatament, es planteja quan l'incís segon de l'apartat 1 de l'article 75 bis de l'LRSAL (després reiterat per la disposició addicional norantena dels pressu-

posts generals de l'Estat per al 2014, segons redacció aportada pel Reial decret llei 1/2014) s'ha d'interpretar des d'una perspectiva "orgànica" o des d'un enquadrament "subjectiu". Dit en altres termes, quan aquest precepte parla de "límit màxim total que poden percebre els membres de les corporacions locals per tots els conceptes retributius i assistències (...)", cal plantejar-se si es refereix aquest "límit màxim" de retribucions i assistències meritades només a la mateixa entitat local (dimensió orgànica) o a totes les retribucions i assistències que el representant local pugui obtenir de diferents entitats (es presumeix que públiques).

Per a resoldre aquesta qüestió hem d'analitzar la legislació bàsica i, així mateix, fer alguna referència incidental a la legislació autonòmica catalana (article 161 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya) i al Reglament d'Organització i Funcionament. Per tant, haurem d'acudir primer als enunciats normatius recollits pels articles 75 i 75 bis de l'LBRL.

En primer lloc, vegem allò que denominem com a "dimensió orgànica" del problema, ja que aquesta ens ofereix unes solucions diferents de la "dimensió subjectiva". Si analitzem el que regula l'article 75.1 bis LBRL, podem observar que són els pressupostos generals de l'Estat els que determinen anualment "el límit màxim total que poden percebre els membres de les corporacions locals per tots els conceptes retributius i assistències, exclosos els triennis a què, si s'escau, tenen dret els funcionaris de carrera que estiguin en situació de serveis especials (...)". La determinació d'aquests límits, com és ben sabut, es fixa a través d'una escala de població de cada municipi i l'assignació d'una quantia màxima en cada graó.

Aquesta previsió podria platejar el dubte pel qual aquests límits engloben no només les percepcions retributives i assistències com a conseqüència de l'activitat representativa a la mateixa entitat o s'estenen també a les percebudes en altres entitats.

Si es planteja el problema des d'un estricte enfocament orgànic-pressupostari, el dubte sembla fàcil de resoldre quan tot apunta al fet que es refereix a la pròpia entitat. Així ho confirma l'apartat 3 de l'article 75 bis (per cert, reitera incomprensiblement allò que regula l'article 75.3 de l'LBRL), quan afirma el següent: "Només els membres de la corporació que no tinguin dedicació exclusiva ni dedicació parcial perceben assistències per la concurrència efectiva a les sessions dels òrgans col·legiats de la corporació de què formin part, en la quantia assenyalada pel seu ple".

La prohibició legal de percebre compensacions econòmiques en qualitat d'assistències és òbvia: es projecta exclusivament sobre els òrgans col·legiats de la corporació dels quals hi formen part, no afectant uns altres àmbits institucionals.

Però, a més, la vinculació entre consignació pressupostària en la mateixa entitat de tals conceptes i la seva percepció pels membres de l'entitat és òbvia, com així ho confirma l'article 75.5 LBRL, en preveure que serà cada entitat local la que consignï en els seus pressupostos "les assistències a què fan referència els quatre números anteriors, dins dels límits que amb caràcter general s'estableixin, si escau".

Per tant, la interpretació conjunta i sistemàtica dels apartats 1 i 3 de l'article 75 bis LBRL, així com els apartats 3 i 5 de l'ar-

ticle 75 LBRL, ens condueix a la conclusió que "les assistències" només es cobren per "la concurrència efectiva a les sessions dels òrgans col·legiats de la Corporació de què formin part". En suma, com d'una altra banda es reflectirà en els pressupostos municipals l'acord adoptat en ple, la quantia d'aquestes assistències només pot ser acreditada per aquells regidors que no tinguin dedicació exclusiva ni parcial.

Si analitzem el problema des d'una perspectiva o dimensió "orgànica-pressupostària" resulta obvi, en conseqüència, el fet que no es pot estendre aquest límit establert per l'LR-SAL més enllà de la pròpia entitat local, ja que la determinació de les assistències per la participació en altres òrgans col·legiats es fixarà en els pressupostos corresponents de cada entitat, no operant en aquest cas el límit que preveu l'article 75.1 bis LBRL, ja que aquest només es projecta sobre l'assistència als òrgans col·legiats de la Corporació de què formin part.

Cal, però, plantejar-se quin sentit té, per tant, el fet que el límit màxim es projecti sobre "tots els conceptes retributius i assistències", ja que només els regidors que no tinguin dedicació exclusiva ni parcial poden percebre compensacions econòmiques per les assistències. El sentit d'aquest incís s'ha d'emmarcar en una prohibició de límit màxim també per a la fixació d'assistències per a aquells alcaldes o regidors que no tinguin dedicació exclusiva; és a dir, prohibeix que a través només d'assistències es puguin superar aquests límits (una mica complex d'aconseguir, però no impossible).

En conclusió, des d'una dimensió orgànica-pressupostària, aquests límits màxims establerts anualment per la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat operen només per a les assistències a òrgans col·legiats de la mateixa entitat local: el Ple, Junta de Govern Local, comissions informatives (ordinàries i especials), Comissió Especial de Comptes, consells sectorials, juntes de districte, meses de contractació, etc. A l'import de la dedicació exclusiva no es poden sumar les assistències a l'efecte dels límits assenyalats per la DA 90a de l'LPGE per al 2010, atès que la llei no estableix per als esmentats supòsits una limitació expressa i, per tant que es tracta de diferents responsabilitats que existeixen en ser administracions diferenciades.

Encara que no està adaptat a les recents reformes de l'LBRL, aquesta tesi també vindria avalada per allò que estableix l'article 13.6 del Reglament d'Organització i de Funcionament, ja que -segons es veurà tot seguit- permetia explícitament que els membres de la respectiva entitat, fins i tot si es trobaven amb dedicació exclusiva, percebessin "tals indemnitzacions" (es refereix a les assistències) quan participin en òrgans rectors de les entitats del sector públic de la seva respectiva entitat.

En efecte, aquest article 13.6 del ROM s'ha d'entendre en tot cas vigent i, per tant, aplicable. Això vol dir que la pròpia normativa aplicable en aquesta matèria està reconeixent que un regidor amb dedicació exclusiva pot percebre assistències per la seva participació a tals òrgans de govern de les entitats instrumentals que formin part del sector públic local.

Diferent és, en canvi, l'enfocament adoptat per algunes interpretacions que posen l'accent expressament en la "dimensió subjectiva". Aquest tipus de lectures parteix d'un criteri gramatical de l'enunciat normatiu en virtut del qual la Llei es refereix a aquest límit màxim total "que poden percebre els membres de les corporacions locals". Per tant, aquest límit màxim s'estendria a qualsevol "retribució o assistència" que es percebés de qualsevol entitat pública, ja que el destinatari de la norma no seria tant "l'entitat local" com "la persona" (representant local).

Aquesta tesi ha estat defensada, encara que sense cap explicació conceptual sobre quin és el motiu d'aquesta lectura, per la Nota explicativa de la Reforma local emesa al seu dia pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, quan al respecte deia el següent:

"El primer dels nous preceptes és el nou article 75 bis de l'LRBRL. El primer apartat d'aquest precepte introdueix un "límit màxim total" que abasta "tots els conceptes retributius i assistències" als quals el membre de la corporació local tingui dret, amb independència que aquests siguin abonats per una o diverses entitats, excloent d'aquest límit, els triennis a què, si escau, tinguin dret aquells funcionaris de carrera que es trobin en situació de serveis especials.

Aquest límit correspon fixar-lo als Pressupostos Generals de l'Estat atenent, entre altres criteris, a la naturalesa de la corporació local i a la seva població segons la llista que figura en el referit article, assenyalant-se com a referència les retribucions d'un secretari d'Estat".

Si se seguís aquesta interpretació caldria concloure que la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat té per objecte, en aquest cas, imposar límits màxims retributius i per assistències a les "persones" o representants locals i no a l'entitat, la qual cosa seria una estranya forma de legislar els "límits retributius", prenent com a referència els ingressos o percepcions econòmiques d'un càrrec públic representatiu per la seva condició com a tal i al marge de la institució en la qual presta les seves funcions. Una interpretació sistemàtica de l'LRBRL ens condueix, com hem vist, a la solució contrària: els límits màxims van destinats a les entitats, no en va la forquilla d'aquests límits es projecta de manera diferenciada en funció de la grandària de població de cada entitat.

Si bé és cert que alguns problemes es podrien suscitar al voltant d'aquells càrrecs públics representatius locals que

tenen dedicació exclusiva, ja que l'article 75.1 LBRRL ens indica que percebran retribucions per l'exercici dels seus càrrecs i que aquestes percepcions seran incompatibles "amb altres retribucions amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques i dels ens, organismes o empreses d'ells dependents, així com per al desenvolupament d'altres activitats, en els termes de la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques".

Certament, la claredat no és l'atribut principal d'aquest enunciat normatiu. Però l'esmentat enunciat té dues regles (o normes) diferents: per una banda, prohibeix al càrrec públic representatiu percebre qualsevol altra "retribució" d'una altra entitat pública; i, de l'altra, prohibeix igualment l'exercici d'una altra activitat, llevat que aquesta pugui ser declarada compatible. El règim jurídic d'aquestes restriccions o, si escau, autoritzacions (declaració de compatibilitat) es regeix pel que disposa la Llei 53/1984.

Cal posar en dubte el fet que sigui raonable en termes normatius estendre el règim d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques a càrrecs representatius locals. Aquesta translació pot produir notables desajustaments, tant en l'estructura de la norma com en l'abast de les seves previsions. En tot cas, cal notar que l'article 75.1 LBRRL es refereix exclusivament a "retribucions" sense fer cap menció a les "assistències", que la mateixa disposició normativa (tant en aquest article 75 com en el 75 bis) diferencia en diversos passatges.

Tampoc, per tant, cal utilitzar aquest argument normatiu per estendre una prohibició general de compensacions per assistències a òrgans d'altres entitats públiques que no siguin els de la pròpia entitat local de pertinença.

L'esmentada Llei 53/1984, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques té com a destinataris obvis dels seus mandats als empleats públics, però tot i així hem vist com l'LRBRL reenvia en alguns casos (dedicació exclusiva i règim d'incompatibilitats) a les seves previsions. En aquest aspecte, i amb les complexitats que comporta aplicar una llei, en la qual el seu àmbit subjectiu difereix notablement de l'activitat política, la mateixa Llei 53/1984 conté dues previsions que ajuden a interpretar el correcte abast del problema.

Article cinquè

Per excepció, el personal inclòs en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei pot compatibilitzar les seves activitats amb l'exercici dels càrrecs electius següents: a) Membres de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, llevat que percebin retribucions periòdiques pel desenvolupa-

ment de la funció o que aquestes estableixin la incompatibilitat.

b) Membres de les corporacions locals, llevat que ocupin en aquestes càrrecs retribuïts i de dedicació exclusiva. En qualsevol cas, en els supòsits compresos en aquest article només es pot percebre la retribució corresponent a una de les dues activitats, sense perjudici de les dietes, indemnitzacions o assistències que corresponguin per l'altra.

Article vuitè

1. El personal inclòs en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei que en representació del sector públic pertanyi a consells d'administració o òrgans de govern d'entitats o empreses públiques o privades només pot percebre les dietes o indemnitzacions que corresponguin per la seva assistència a aquests, i la seva quantia s'ha d'ajustar al règim general previst per a les administracions públiques. Les quantitats meritades per qualsevol altre concepte les ha d'ingressar directament l'entitat o empresa en la tresoreria pública que correspongui. No es pot pertànyer a més de dos consells d'administració o òrgans de govern a què es refereix l'apartat anterior, llevat que excepcionalment s'autoritzi per a supòsits concrets mitjançant un acord del Govern, òrgan competent de la comunitat autònoma o Ple de la corporació local corresponent.

D'ambdues previsions es pot inferir el següent:

L'article 5 es refereix expressament al personal al servei de les administracions públiques que exerceix càrrecs públics representatius locals en règim de dedicació exclusiva. Estableix que només podrà percebre les retribucions corresponents a una de les dues activitats. Però expressament admet la percepció d'"assistències" que corresponguin per l'altra activitat.

En tot cas, de l'aplicabilitat de la Llei 53/1984 als membres de les entitats local també es dedueix el fet que un càrrec representatiu local amb dedicació exclusiva pot perfectament compatibilitzar les seves funcions polítiques amb una altra activitat, sempre que li sigui reconeguda la pertinent compatibilitat. En altres paraules això és el que diu l'article 13.3 del ROF, el qual cal entendre que es troba perfectament vigent, ja que estableix la regla per la qual la dedicació exclusiva comporta o exigeix "dedicació preferent" a les tasques pròpies del càrrec, però també reconeix—establint una lectura restrictiva de la mateixa llei— que això no és impediment per dur a terme "ocupacions marginals" que en tot cas no afectin la seva dedicació a l'entitat local. I, finalment, tanca aquesta regulació amb la previsió que, si aquestes "ocupacions marginals" són remunerades, el càrrec públic

representatiu local ha de demanar i obtenir la compatibilitat per poder exercir aquestes tasques. No és fàcil determinar en quins casos hi ha una "ocupació marginal" que no obstaculitzi el normal desplegament de les funcions pròpies del càrrec, però la dificultat de definir els marges materials condueix inevitablement a construir aquest concepte des d'una perspectiva "formal": si es declara l'activitat com a compatible, sempre que aquesta fos retribuïda, no es plantejaria, en principi, cap problema per dur-la a terme. Això és una conseqüència, per tant, de l'aplicabilitat (en aquest cas modulada pel ROF) de la Llei 53/1984, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques als càrrecs representatius locals amb dedicació exclusiva. Per la seva banda, l'article 8 també es refereix subjectivament al personal al servei de les administracions públiques, establint una sèrie de limitacions de caràcter compensatori i en el nombre de consells d'administració o òrgans de govern als quals es pugui pertànyer. Però, igualment que en el cas anterior, admet la percepció de "dietes o indemnitzacions" per "assistència" a aquests òrgans.

En suma, prenent com a referència també la legislació d'incompatibilitats no s'adverteix cap tipus de restricció expressa en termes legals per a la percepció de compensacions econòmiques com assistències per participar en òrgans d'altres entitats públiques diferents de l'entitat matriu de pertinença.

En qualsevol cas, encara que no existeixin objeccions o prohibicions expressades des del punt de vista normatiu, s'ha de valorar en tot moment pel càrrec públic representatiu si per raons d'oportunitat li interessa percebre aquestes compensacions en aquells casos en els quals disposi de dedicació exclusiva i formi part d'altres òrgans en entitats diferents, especialment si la suma de les seves retribucions per dedicació exclusiva i assistències supera els llindars previstos per les lleis anuals de pressupostos generals de l'Estat. Això també podria ser aplicable als càrrecs públics representatius locals amb dedicació parcial o a aquells que no disposin de dedicació si superen els esmentats llindars.

Aquesta valoració no és de legalitat, sinó d'oportunitat. Legalment, és la tesi que es defensa en aquesta Nota-informe, el càrrec representatiu local té dret a aquestes percepcions, independentment de quina sigui la seva condició, en els termes abans assenyalats. No obstant això, la sensibilitat de la matèria, els creixents tests d'escrutini social i la més que possible manipulació demagògica que en totes aquestes qüestions apareix permanentment ja sigui per l'oposició política, pels mitjans de comunicació o per les xarxes socials, poden aconsellar un cert punt de prudència, el qual lògicament es troba fora de qualsevol consideració jurídica i entra

de ple en el terreny de la decisió política o personal de cada representant.

No obstant això, seria oportú que el legislador bàsic fixés de forma més precisa les regles d'actuació mitjançant una regulació integradora, completa i dirigida exclusivament als càrrecs representatius locals, evitant aquestes remissions o reenviaments a normes de molt diferent abast, algunes fins i tot ja derogades (com és el cas de la Llei 6/2005, de conflictes d'interès).

L'assistència a òrgans de govern de les entitats dependents, vinculades o adscrites

Un problema vinculat amb l'anterior és si aquesta referència a "òrgans col·legiats de la Corporació" inclou o no als òrgans de govern de les entitats dependents, vinculades o adscrites. Si s'adopta l'òptica o dimensió "subjectiva" la resposta seria afirmativa, almenys en allò que depèn dels límits màxims de retribucions i assistències. Si ho examinem, com estem fent, des de la dimensió "orgànica-pressupostària", el tema ofereix un altre abast.

Una lectura estricta de l'enunciat legal exclouria aquesta inclusió, ja que en realitat aquests ens tenen personalitat jurídica pròpia diferenciada (almenys formalment de l'entitat matriu). La dicció de l'article 75.1 bis és, però, molt contundent: "per tots els conceptes retributius i assistències".

A més, com ja s'ha dit abans, l'apartat 6 de l'article 13 del ROF sembla ser clar en allò referent a aquesta qüestió: "Només els membres de la Corporació que no tinguin dedicació exclusiva percebran assistències per la concurrència efectiva a les sessions dels òrgans col·legiats de què formin part, en la quantia que assenyalí el Ple de la mateixa. No obstant això, tots podran percebre aquesta classe d'indemnitzacions quan es tracti d'òrgans rectors d'organismes dependents de la Corporació local que tinguin personalitat jurídica independent, de Consells d'Administració d'Empreses amb capital o control municipal o de Tribunals de proves per a selecció de personal". Cal tenir en compte que amb l'EBEP es va suprimir la possible integració dels membres de les corporacions locals en els tribunals de proves de selecció, per tant, ja no poden cobrar indemnitzacions per aquest concepte com és obvi, però sí que poden fer-ho per assistència a tribunals de premis.

Certament, com es deia anteriorment, aquesta redacció de l'article 13.6 ROF és anterior a les reformes de l'LBRL que van incorporar determinades previsions en matèria de dedicació parcial i de límits retributius, però no ho és menys

el fet que del seu abast es pot percebre com la voluntat de la norma era clara i precisa: admetre que els representants locals amb dedicació exclusiva poguessin, així mateix, percebre compensacions econòmiques per assistències. Sembla igualment que aquest precepte, pel que ja s'ha dit, té vigència i aplicabilitat en aquest moment i es troba en sintonia amb la regulació en matèria d'incompatibilitats que ja hem destacat. Però cal, així mateix, fer una interpretació diferent d'acord amb el que es regula actualment en la normativa bàsica.

Però, realment, com es tracta d'un límit de component econòmic financer (compensacions per assistències a òrgans col·legiats) amb vinculació estreta amb mesures de contenció fiscal, s'hauria de partir del fet que aquestes entitats s'integren en el sector públic local i es consoliden en els mateixos pressupostos de l'entitat matriu, per la qual cosa sembla raonable que aquest límit s'estengui també a les assistències dels òrgans de govern de les entitats vinculades, dependents o adscrites, almenys a aquelles en les quals l'entitat matriu tingui una participació majoritària o sigui entitat dominant en les seves estructures de govern.

Aquesta és, però, una lectura finalista de la norma limitadora, la qual podria ser discutida, perquè —com ja s'ha dit— l'article 13.6 cal considerar-lo vigent, la qual cosa podria justificar en alguns casos la percepció d'aquestes "assistències" per part dels regidors amb dedicació exclusiva. Per fer front a aquests dubtes i sempre que es vulgui establir una limitació d'aquestes percepcions econòmiques, el més raonable seria que la mateixa entitat local així ho establís o, si s'escau, a través de la incorporació d'aquest límit en els codis de conducta que en el seu cas s'aprovin per l'entitat local respectiva. El problema fonamental —el qual es repeteix al llarg d'aquesta Nota— és que si es tracta d'un dret dels regidors, no sembla correcta una limitació del mateix, llevat que sigui amb caràcter voluntari (mitjançant, per exemple, una adhesió individualitzada al Codi de conducta) per part del regidor o regidora.

Diferent seria el cas de la participació en òrgans de govern d'entitats en les quals l'ajuntament matriu no té més del cinquanta per cent de participació o en aquells òrgans dels consorcis no adscrits a l'Ajuntament. En aquest cas les assistències a aquests òrgans de govern no hi ha dubte que poden ser compensades econòmicament, llevat que les normes internes d'aquestes entitats establissin algun tipus de límit (per exemple, per als càrrecs representatius locals que tinguessin dedicació exclusiva).

LES ASSISTÈNCIES A ÒRGANS D'ALTRES ENTITATS LOCALS DIFERENTS DE L'ENTITAT DE PERTINÈNCIA: DIPUTACIONS, MANCOMUNITATS, CONSELLS COMARCALS O ÀREA METROPOLITANA

Un cop definit que el límit màxim que pot percebre un càrrec representatiu local, des de la dimensió "orgànica-pressupostària" presa com a referència, només opera per a la mateixa entitat, no cal dedicar molt més espai a justificar el fet que les assistències als òrgans de govern d'altres entitats locals, com ara diputacions, mancomunitats, consells comarcals o àrees metropolitanes, no computarien dins d'aquest límit màxim. Cal insistir que aquesta tesi té el seu contrapunt en la formulada en el seu moment pel MHAP, el qual s'inclina (encara que sense explicació per la seva opció) per la tesi "subjectiva" i que, per tant, els límits actuen com a sostre pel conjunt de retribucions i assistències que pugui obtenir un representant local de diferents entitats públiques.

L'LRSA no conté regles en aquest àmbit; és a dir, en el que afecta la percepció per part del representant local d'assistències per la concurrència efectiva a òrgans de govern d'altres entitats locals. Només en el cas de les diputacions provincials, per a les quals es preveu una regla precisa recollida per l'article 75.2 bis, paràgraf tercer, quan es diu el següent: "Els regidors que siguin proclamats diputats provincials o equivalents han d'optar per mantenir el règim de dedicació exclusiva en una entitat local o l'altra, sense que en cap cas es puguin acumular tots dos règims de dedicació".

Aquesta regla és conseqüència del fet que aquests límits retributius actuen només en cada entitat local, per això el legislador es veu obligat a establir aquesta prohibició d'acumular dues dedicacions exclusives, amb les conseqüents retribucions, en dues entitats locals diferents (ajuntament i diputació), ja que en cas contrari, la regla seria simplement supèrflua en existir la prohibició recollida per l'article 75.1 LBRL. En tot cas, si el representant local es troba amb dedicació exclusiva en la seva entitat de pertinença i la suma de les seves retribucions amb les assistències d'una altra entitat superen els límits previstos per la Llei de pressupostos generals de l'Estat, pot ser prudent que valori fins a quin punt pot ser oportú percebre aquestes compensacions econòmiques, que si bé són legals, poden ser objecte de censura pública o de crítica pels mitjans abans expressats.

La solució anterior no és molt satisfactòria, som conscients, ja que al capdavant s'admet que la legalitat es compleix, però per raons d'"imatge" es recomana ser prudents en el seu exercici. El context mana, en aquest cas. Almenys cal traslladar als càrrecs representatius locals els diferents esce-

naris en els quals es poden trobar, atès que es tendeix en excés a magnificar tot aquest tipus de casos i, fins i tot, alguns altres poders de l'Estat o autoritats independents poden tenir lectures "més aviat planes" del que és un problema de certa complexitat interpretativa.

Però no es parla enlloc dels supòsits de dedicació parcial (els quals sí que són compatibles, en principi) o de les "assistències" als òrgans de govern per aquells que no tinguin dedicació exclusiva ni parcial.

Però aquestes dedicacions parcials "acumulades" (de dues institucions diferents), tot i que no és matèria d'aquesta Nota, haurien de tenir en compte el fet que l'assignació de la dedicació parcial està vinculada al temps efectiu que el representant local dedica a l'entitat i així hauria de constar a l'acord corresponent (article 75.2 LBRL). Això podria plantejar problemes d'incompatibilitat "sobrevinguda" per interpretacions legals "en frau de llei" en aquells casos en els quals un representant local acumuli dues dedicacions parcials que representin "de facto" una exclusiva i pretengui continuar amb les seves activitats professionals fora de l'administració. Aquestes qüestions, atès el silenci de la norma, podrien ser resoltes mitjançant el Codi de Conducta de l'entitat local o a través de l'aprovació d'un "decàleg" o relació de conductes que han de respectar els membres de les entitats locals en el moment de la seva constitució.

Si s'adopta la dimensió "subjectiva" d'anàlisi del problema, la resposta seria que una "dedicació parcial" en dues institucions no podria superar, en cap cas, els límits previstos per l'esmentada Llei de Pressupostos Generals de l'Estat. Però aquí la incongruència de l'argument "subjectiu" es mostra en tota la seva cruesa: si es tracta d'una diputació provincial quins límits operarien, el del municipi de procedència o els aplicables a la Diputació?

És obvi que, de conformitat amb l'article 75.3 i 75.3 bis LBRL, un càrrec representatiu municipal que es trobi en dedicació exclusiva a la Diputació no pot percebre cap quantitat per assistències. La qüestió es pot complicar en aquells casos en què aquest càrrec representatiu municipal sí que tingui dedicació exclusiva o parcial en el seu municipi, ja que en aquest cas l'LRSA no prohibeix res. I haurà de ser, per tant, la mateixa Diputació la que a través de la seva normativa pròpia, acords o mitjançant el Codi de Conducta estableixi algunes regles al respecte.

Per tant, si s'adopta l'enfocament orgànic-pessupostari (que és el més raonable per tot el que s'ha exposat anteriorment), tot sembla apuntar que es podria mantenir el dret a percebre les assistències, ja que no hi ha cap prohibició legal que ho prevegi. Un cop més el problema central se situa en els càrrecs públics representatius municipals que tinguin dedicació exclusiva, encara que la seva participació en els òrgans de la Diputació trobi el seu fonament últim (representació indirecta) en la condició de càrrec municipal no és menys cert el fet que les seves funcions es desenvolupen en una altra entitat local diferent. Un cop el càrrec representatiu municipal és nomenat diputat provincial, s'incorpora de ple dret en una altra institució, la qual té la seva pròpia estructura orgànica, les seves normes de funcionament, els seus pressupostos propis i també les seves competències diferenciades. La participació en els òrgans de la diputació és, a partir d'aquest moment, no com a representant polític municipal sinó com a diputat o diputada provincial.

Tot això planteja la necessitat que el representant local faci referència a aquests conceptes en la declaració d'activitats, però no es planteja el problema de les incompatibilitats (article 75.1 LBRL), ja que les quantitats percebudes per assistències no tenen, a efectes de la pròpia LBRL, la consideració de "retribucions", tot i que, com s'ha dit anteriorment, operarien dins del marc previst per la Llei 53/1984, de 26 de desembre d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració Pública (pel reenviament que fa l'article 75.1 LBRL a aquesta Llei).

En efecte, no ha d'induir a error el que, com ja s'ha dit, disposa el segon paràgraf de l'article 75.1 de l'LBRL, quan disposa que la percepció de retribucions per l'exercici de càrrecs amb dedicació exclusiva és incompatible amb altres retribucions amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques i amb el desenvolupament d'altres activitats, tot això en els termes de la Llei 53/1984, de 26 de desembre. Es produeix la incompatibilitat amb altres retribucions no amb la percepció d'assistències, conceptes que són diferents. Així mateix, podria succeir que el corporatiu renunciï a la percepció de les retribucions i opti, si escau, per percebre només assistències i indemnitzacions, en aquest cas no quedarà afectat per les incompatibilitats pròpies del règim que resulta del paràgraf segon de l'article 75.1, el qual al remetre al règim d'incompatibilitats ho fa per referència a la percepció de les retribucions i no a l'exercici del càrrec.

Aquest esquema, amb les matisacions que siguin pertinents, pot traslladar-se també a l'àmbit de les mancomunitats, consells comarcals o àrea metropolitana. Res impedeix que, en

principi, la participació en òrgans de govern de càrrecs representatius municipals comporti compensacions per assistències. Tampoc per als càrrecs representatius municipals que tinguin dedicació exclusiva en la seva pròpia entitat, encara que en aquest cas es podria plantejar el següent dubte, sense perjudici que no hi hagi una prohibició legal específica, per al càrrec públic representatiu que està exercint funcions derivades del seu càrrec institucional matriu. En aquest cas caldria fer la següent pregunta: no s'hauria d'estendre la prohibició de percebre assistències encara que fos en una altra institució?. El problema se centra més en les mancomunitats, donat el seu caràcter associatiu, així com la prestació de serveis municipals que són competència dels municipis. Una altra cosa són els consells comarcals i les àrees metropolitanes que són ens locals, en principi, de creació legal i amb funcions o competències assignades per la mateixa llei i són diferents de les pròpies del municipi.

Probablement el problema exposat no té una solució jurídica unívoca, llevat que la mateixa entitat local supramunicipal reguli aquesta qüestió de manera diàfana o així s'estableixi en les normes de conducta d'un Codi d'aquesta naturalesa. Un cop més el règim jurídic aplicable en aquests casos es mou en una zona d'alta incertesa per la inexistència d'un complex normatiu sistemàtic i integral que reguli de forma coherent el règim de dedicació dels càrrecs públics representatius locals, el sistema de retribucions i assistències, així com els conflictes d'interès i les incompatibilitats. Els reenviaments a normes que tenen destinataris diferents, en alguns casos molt allunyats de les funcions representatives locals, no només no aclareix res, sinó que més aviat ho complica tot. A més, situa els representants locals en una complexa situació, ja que aquests temes són un focus d'atenció mediàtica i ciutadana, sense dotar-los de la seguretat jurídica necessària per assumir les seves responsabilitats en un marc jurídic precís i estable.

El mateix es pot dir, però amb més matisos del càrrec representatiu municipal que tingui dedicació parcial. Si la dedicació parcial és a la Diputació o a l'entitat local supramunicipal, és obvi que no podria percebre assistències per determinació expressa de l'article 75.3 bis de l'LBRL. Si la dedicació parcial és a l'ajuntament, cal constatar el fet que en aquest cas qui té dedicació parcial és retribuït "pel temps de dedicació efectiva" a una sèrie de tasques que s'enumeren i que són pròpies de l'entitat o d'òrgans de la corporació. En aquest cas semblaria més justificat percebre compensacions per assistències als òrgans dels ens supramunicipals. En tot cas, sí que sembla clar el fet que aquells càrrecs representatius municipals que no tinguin dedicació exclusiva ni parcial poden rebre sense cap tipus d'objeccions les com-

pensacions econòmiques per assistències a òrgans dels ens supramunicipals. L'única qüestió és que s'hauran de respectar els límits en cada entitat local, plantejant-se fins a quin punt cal superar mitjançant assistències en les diferents entitats els límits marcats per la llei anual de pressupostos generals de l'Estat.

Els que tinguin dedicació exclusiva als seus ajuntaments corresponents –d'acord amb les limitacions abans expressades i amb els matisos incorporats– també les podrien percebre, llevat que a través de normes de conducta del seu Codi Ètic, prèviament acceptat, s'estableixi el contrari. Encara que aquestes assistències són, en principi, un dret d'aquells càrrecs públics representatius locals per "la concurrència efectiva" a les sessions d'òrgans col·legiats d'una entitat que no és la seva d'origen. Alguns problemes es poden suscitar en el que afecta les mancomunitats.

Com ja s'ha dit, dins de la concepció orgànica-procedimental defensada en aquesta Nota-informe, cada ens local específic és l'encarregat de consignar en els seus pressupostos corresponents les retribucions, indemnitzacions i assistències, per la qual cosa resulta obvi que les regles que defineixen en quins casos han de compensar o no aquestes assistències són les previstes per la Llei i les normes i acords que es dictin per les entitats supramunicipals, encara que les esmentades normes o acords no podrien contravenir aquests drets dels càrrecs representatius locals, llevat que s'establís una norma de conducta que així ho preveïés.

En suma, tal com s'ha vist, la determinació dels casos en els quals es pot o no percebre assistències per la concurrència efectiva a òrgans d'altres entitats públiques diferents de l'entitat matriu, no és una qüestió que sigui precisament pacífica. Segons el nostre criteri, el qual s'ha pretès justificar a través d'una anàlisi normativa, però també finalista i de naturalesa institucional, els límits retributius i d'assistències operarien només com a sostre en cada entitat. I, això troba el seu sentit, en l'estructura retributiva de tals l·lindars vinculada amb el tipus d'entitat, així com en les necessàries consignacions pressupostàries que han de ser les que, en cada cas, reflecteixin aquestes compensacions per assistències als òrgans de la respectiva entitat. La dimensió o l'enfocament "subjectiu" del problema pretén situar el focus en un altre aspecte, el merament "personal" del càrrec públic representatiu local, la qual cosa no sembla que tingui cap coherència institucional ni tampoc normativa.

En qualsevol cas, davant les incerteses que obre una normativa tan poc precisa i dotada de marges d'ambigüitat, però sobretot davant la sensibilitat extrema que mostra la ciutadania i els mitjans sobre aquest tipus de qüestions, és important justificar bé en quins casos cal compensar aques-

tes assistències, així com preveure a través d'acords o normes de conducta en quines circumstàncies es poden rebre o no les assistències.

Per tant, en conclusió, sembla clar el fet que la normativa bàsica actual en matèria de retribucions i assistències es troba absolutament desfasada, fa reenviaments constants i permanents a uns altres blocs del sistema normatiu, particularment a unes altres lleis que tenen destinataris diferents (en uns casos a la llei 53/1984, d'incompatibilitat del personal al servei de les administracions públiques, en altres a la llei 5/2006, la qual està derogada per la llei 3/2015). També en aquesta matèria, almenys en alguns aspectes (principis generals d'actuació i de conducta), pot ser d'aplicació la llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com especialment la llei catalana 19/2014, també de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en tot el que respecta als codis de conducta).

En qualsevol cas, es tracta d'un sistema normatiu que s'ha anat regulant per trams, molt desordenat, remetent a lleis que són inaplicables o de difícil aplicació en virtut dels diferents destinataris de les mateixes, i sobretot situant els drets retributius dels càrrecs representatius locals en una zona d'ombra amb múltiples incerteses, i molt poca seguretat jurídica. En un context tan complex com l'actual, en el qual l'activitat dels càrrecs públics representatius municipals es troba sotmesa a un escrutini molt intens i pot derivar en casos extrems, fins i tot, en indagacions administratives o penals per part de determinats òrgans i institucions, potser caldria establir una millor definició legal de quins són realment els drets retributius dels esmentats càrrecs i, així mateix, una regulació més precisa dels casos en els quals es poden percebre assistències, tancant d'una vegada aquestes interpretacions divergents que dificulten massa atribuir a aquest personal polític un estatus de drets retributius i assistències clar i precís. És molt urgent, per tant, fer una reforma integral d'aquest estatus i oblidar definitivament aquesta forma de legislar de les últimes dècades fent reenviaments descontextualitzats a normativa d'altres institucions i per dur a terme funcions molt diferents de les pròpies de l'activitat política local.

Barcelona, 25 de juny de 2015

Rafael Jiménez Asensio

Soci Estudi.Con SLP/catedràtic d'Universitat (acr.) UPF