



Recomanacions adreçades a les persones electes que sorgeixin de les eleccions locals de 2023 i als òrgans de control intern



Amb ocasió de les eleccions locals, l'Oficina Antifrau emet, novament, amb ple respecte a l'autonomia local, unes **recomanacions en matèria d'integritat** adreçades als càrrecs electes i als òrgans de control intern de les corporacions locals amb la finalitat que facilitin la presa de decisions i que serveixin de **recordatori de bones pràctiques**.

Cal reconèixer la tasca de direcció política dels càrrecs electes locals. És una tasca de gran complexitat que, actualment, s'ha de desenvolupar en un context de desconfiança ciutadana arrelada, de complexitat normativa i de limitació de recursos disponibles, sobretot en els ens de reduïda dimensió. En aquest mateix context, també cal reconèixer la tasca de control intern que efectuen els titulars d'aquests òrgans en els ens locals.

Les recomanacions i bones pràctiques que conté aquest document, en aquest context que abans hem descrit, poden servir d'ajuda als nous càrrecs electes i als òrgans de control intern per exercir la seva funció. És també una oportunitat per recordar el paper de lideratge ètic que s'espera de les persones representants electes.

Aquestes recomanacions s'han elaborat tenint en compte, fonamentalment, l'anàlisi de la informació i les conclusions provinents de les actuacions d'investigació, les al·legacions a reglaments orgànics municipals i a d'altres disposicions normatives, així com, també, les recomanacions preventives elaborades en fase de seguiment de les actuacions d'investigació basades en identificació de factors de risc que efectua l'Oficina Antifrau.

En les sessions constitutives i organitzatives dels ens locals, d'acord amb allò que disposen els articles 194 i 195 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general i els articles 37 i 38 del Reial Decret 2586/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals, es decideixen qüestions organitzatives, la distribució de competències i responsabilitats, el règim de sessions dels òrgans que es creïn, qüestions relatives a les retribucions i indemnitzacions de les persones electes i les dotacions econòmiques a grups polítics, entre d'altres.

La renovació dels ens locals com a conseqüència de les eleccions municipals és un bon moment per avaluar i reconsiderar determinades pràctiques que puguin haver-se seguit en mandats anteriors, i també per planificar i abordar el desenvolupament reglamentari local o l'adopció d'acords en relació amb determinades matèries. També és un moment adient per gestionar els possibles riscos per a la integritat que s'hagin identificat, i per aprovar i adoptar les mesures preventives proporcionals i adequades per a l'organització.

Aquestes recomanacions se centren, fonamentalment, en **qüestions relatives a retribucions dels càrrecs electes, declaracions d'interessos dels càrrecs electes, dotacions econòmiques a grups polítics municipals i en la publicitat activa amb especial consideració a les relacions amb els grups d'interès**. No obstant això, abans d'entrar en la formulació d'aquestes recomanacions específiques, es recorden **algunes qüestions d'especial rellevància**, a considerar en el mandat que tot just ara comença:

Els Sistemes interns d'informació

Totes les entitats locals i els ens del seu sector públic tenen l'obligació de disposar de **Sistemes interns d'informació**, per bé que es permet que determinades entitats puguin compartir, entre si o amb l'Administració d'adscripció, el Sistema intern d'informació i els recursos per a investigacions i tramitacions, d'acord amb allò previst a la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció.

El termini general per implementar un Sistema intern d'informació és de tres mesos des de l'entrada en vigor de la Llei; per tant, el 13 de juny . Com a excepció, els municipis de menys de 10.000 habitants disposen de marge fins l'1 de desembre de 2023. A més, caldrà adaptar i/o integrar els sistemes i canals interns d'informació ja existents. Aquest és un important repte que els nous consistoris han d'abordar de manera peremptòria.



L'autoritat independent de protecció de l'informant a Catalunya és l'Oficina Antifrau de Catalunya¹. A la pàgina web de l'Oficina podeu consultar les [preguntes més freqüents](#) sobre els dubtes interpretatius de la Llei 2/2023, així com també trobareu diferents documents en relació amb canals interns d'alerta i protecció dels alertadors que us poden ser d'utilitat.

Cal emfasitzar l'actitud proactiva i de lideratge que han de tenir els càrrecs electes en la implantació dels Sistemes interns d'informació. El lideratge ètic és una peça clau del sistema d'integritat institucional d'un ens públic, i el Sistema intern d'informació és un element més d'aquest sistema d'integritat.

La Llei 2/2023 suposa un canvi cultural en les organitzacions que ha de reconèixer el valor de l'alerta com a manifestació de la llibertat d'expressió vinculada a la comunicació d'infraccions que afecten l'interès general. Permet que les organitzacions tinguin el coneixement d'eventuals irregularitats i que adoptin, al més aviat possible, les mesures preventives i/o contingents que corresponguin en cada cas.

Planificació i programació

En el seguiment de les actuacions d'investigació, l'Oficina Antifrau ha identificat un factor de risc que es dona de manera recurrent en moltes ocasions: la manca de **planificació i programació** de l'activitat de l'ens públic. La precipitació i la improvisació provoquen que, sovint, es cometin irregularitats evitables amb una bona planificació i programació. Per dur-les a terme, cal que es coneguin les necessitats, s'analitzin les alternatives disponibles i s'elaborin plans i programes, molts d'ells obligatoris i ja previstos en normes (contractació, subvencions, planificació urbanística, econòmica, de reclutament de personal, etc.).

¹ La seva designació, tant pel que fa al sector públic com per al privat, l'estableix la disposició addicional setena (Protecció de les persones que alerten d'infraccions normatives) de la Llei 3/2023, del 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023 (DOGC núm. 8877, de 17.03.2023), amb el següent contingut:

1. Fins que no es desplegui una normativa en matèria de protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives en l'àmbit del sector públic de Catalunya, s'assignen a l'Oficina Antifrau de Catalunya les funcions que, d'acord amb la Llei de l'Estat 2/2023, del 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, corresponen a les institucions o els òrgans competents de les comunitats autònomes.
2. Correspon a la persona titular de la direcció de l'Oficina Antifrau de Catalunya dictar una resolució i adoptar mesures provisionals en els procediments d'exercici de la potestat sancionadora establerta per la Llei de l'Estat 2/2023, i procedir a l'execució forçosa de les resolucions sancionadores, amb la col·laboració, si cal, de l'Administració de la Generalitat i de la resta de les administracions públiques. Els procediments corresponents s'han seguir d'acord amb els principis de les lleis reguladores del règim jurídic del sector públic i del procediment administratiu comú i amb subjecció a llurs regles de procediment.
3. El Govern ha d'impulsar l'elaboració d'una llei catalana en matèria de protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives.



Plans de mesures antifrau i plans d'integritat institucional

Cal recordar, també, l'obligació de disposar d'un **Pla de Mesures Antifrau** per gestionar i executar els fons del Mecanisme Europeu de Recuperació i Resiliència. Molts ens locals beneficiaris d'aquests fons ja han aprovat i implantat aquests plans. Les tres actuacions obligatòries són **l'avaluació del risc de frau, l'emplenament de les declaracions d'absència de conflictes d'interès i la disponibilitat d'un procediment per abordar els conflictes d'interès**. Aquests plans són una oportunitat d'incorporar el tractament dels riscos de corrupció i frau a tots els procediments de gestió dels ens públics.

Amb la voluntat d'acompanyar i facilitar la tasca de les institucions públiques, l'Oficina va elaborar una **guia** per orientar els gestors d'aquests fons que han d'implantar Plans de Mesures Antifrau per poder ser beneficiaris d'aquests recursos. S'ha creat un espai web on s'ha reunit informació i eines que poden ajudar a desenvolupar i implantar aquests plans a mida dels riscos de cada organització.

L'Oficina Antifrau ha advertit reiteradament que no tindria sentit limitar la gestió professional, diligent i responsable únicament als fons europeus deixant de banda els fons pressupostaris ordinaris. Un nou mandat també és una oportunitat per a abordar el tractament dels riscos per a la integritat en les diferents àrees de risc, no només a les estrictament vinculades a la gestió d'aquests fons, així com també elaborar, en cas que no es tinguin, plans o sistemes d'integritat institucional.

Professionalització de la direcció pública

Un nou mandat també és un moment indicat per impulsar la direcció pública professional a les entitats locals. L'art. 306 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual es va aprovar el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya preveu l'aprovació d'un instrument d'ordenació diferenciat de la relació de llocs de treball on es determinin els llocs de treball directius, i que es duguin a terme procediments de selecció i provisió que garanteixin les competències professionals adequades i exigibles.

Per aconseguir aquesta professionalització de directius, es requereix analitzar les necessitats de l'ens local, establir els perfils professionals del personal directiu, prèvia definició de les habilitats indispensables, i aprovar uns procediments de selecció i provisió que no només garanteixin la publicitat i concurrència i els principis de mèrit, capacitat e idoneïtat, sinó que també permetin assolir la finalitat de nomenar persones amb capacitat per exercir les funcions directives. Entre aquestes funcions cal incloure, entre d'altres, la promoció d'una cultura ètica i d'integritat en la



gestió pública, la direcció i planificació de la corresponent àrea, l'establiment d'indicadors de prestació de serveis i mecanismes de seguiment del seu compliment així com també l'impuls de l'administració electrònica, la transparència i el govern obert.

Compliment normatiu i integritat en entitats públiques

Recentment, l'Oficina Antifrau ha presentat l'informe final del projecte de **compliment normatiu i integritat en entitats públiques** elaborat juntament amb la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universitat de Castilla-La Mancha, la Universitat de Santiago de Compostela i la Universitat de Modena e Reggio Emilia.

L'objectiu d'aquest projecte és promoure una cultura de compliment normatiu i integritat en una diversa tipologia d'ens públics del sector públic institucional de les administracions territorials (societats mercantils públiques, entitats públiques de caràcter empresarial, consorcis).

L'informe, proposa 50 recomanacions agrupades en 14 àmbits adreçades a aquestes entitats, però també inclou algunes recomanacions per a les administracions matrius, propietàries o principals com són, de manera molt sintètica, la supervisió responsable i col·laborativa amb el sector públic institucional que en depèn, la proposició d'objectius de manera periòdica, mesures per assolir-los i l'avaluació periòdica del seu compliment i la idoneïtat, però també professionalitzar l'administració i la gestió i no interferir de manera indeguda en la gestió d'aquestes entitats.

DialÈtic, servei d'acompanyament en la reflexió ètica

L'any passat, l'Oficina Antifrau va posar en marxa **DialÈtic**, un servei individualitzat i confidencial adreçat als servidors públics que ofereix un espai de reflexió i sensibilització en matèria d'ètica aplicada a la gestió pública.

L'espai inclou un canal de consulta on es poden adreçar aquells dubtes o dilemes ètics que sorgeixen en el dia a dia de l'activitat professional i que, si no es gestionen adequadament, poden posar en risc la integritat institucional. DialÈtic incorpora, també, seccions amb continguts especialitzats en matèria d'ètica i integritat públiques, càpsules de sensibilització, recursos i eines i exemples de dilemes ètics, entre daltres.

Podeu fer les consultes sobre els dilemes ètics que us sorgeixin en el desenvolupament de les vostres responsabilitats, i l'equip de DialÈtic us oferirà reflexions que us poden ajudar a prendre les millors decisions des del punt de vista ètic.



En l'annex d'aquestes recomanacions, s'ofereix un **recull d'eines i recursos** sobre aquestes i d'altres matèries que aquí s'esmenten que l'Oficina Antifrau té disponibles a la seva pàgina web. La seva consulta us pot resultar útil en el procés de presa de decisions i us pot orientar en la gestió preventiva dels riscos que detecteu a les vostres organitzacions.



RECOMANACIONS EN RELACIÓ AMB LES RETRIBUCIONS DELS CÀRRECS ELECTES

Les percepcions econòmiques dels càrrecs electes de les corporacions locals s'han de limitar als supòsits previstos a la llei², que són els següents:

- **Retribucions** salarials quan exerceixin el càrrec en règim de **dedicació exclusiva**;
- **Retribucions** salarials quan exerceixin el càrrec en règim de **dedicació parcial**;
- **Assistències** per la concurrència efectiva a les sessions dels òrgans col·legiats de la corporació de la qual formin part, i
- **Indemnitzacions** per les despeses efectives i justificades ocasionades en l'exercici del càrrec.

La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, va fixar **limitacions** tant pel que fa al contingut dels drets econòmics dels càrrecs electes locals com pel que fa al nombre màxim de càrrecs electes als quals es podia assignar dedicació exclusiva en funció de la població i naturalesa de la corporació, i va introduir dos nous articles a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local (LBRL, en endavant), el 75 bis i el 75 ter.

²Els arts. 75, 75 bis i 75 ter de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local, l'art. 13 del Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals i l'art. 166 del Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya regulen els drets de caràcter econòmic dels membres de les corporacions locals per l'exercici del càrrec.



Recomanacions

Els plens municipals, en ús de l'autonomia local, tenen llibertat per decidir la dedicació i els drets econòmics dels seus membres, sempre que aquestes remuneracions tinguin encaix en la normativa reguladora.

Per tant, la **primera recomanació de caràcter general** que cal fer és que els plens municipals sorgits de les eleccions locals han de pensar bé o, si escau, repensar, quina serà **l'estructura i els conceptes que es fixin** per compensar la dedicació de les persones electes en aquest mandat corporatiu que tot just comença. Cal evitar mantenir de manera automàtica l'estructura i els conceptes fixats en el mandat anterior.

Tot i que no hi ha indicadors que permetin objectivar-ho, cal tenir en compte la naturalesa d'allò que es vol retribuir o indemnitzar, distingint entre l'exercici d'un càrrec de manera exclusiva o per un temps efectiu de dedicació, la concurrència efectiva als òrgans col·legiats de què es forma part i les despeses efectives ocasionades en l'exercici d'un determinat càrrec.

L'Oficina Antifrau ha observat que, sovint, es fan pagaments en règim d'assistències quan, realment, s'haurien de fer pagaments en règim de dedicació atenent a les funcions de l'electe. Cal establir correctament un o altre règim, ja que d'aquesta decisió es deriven importants conseqüències a efectes fiscals, de seguretat social, d'incompatibilitats i de transparència.

Cal **motivar**, de manera adequada i suficient, les resolucions i/o els acords pels quals s'estableixen els règims de dedicació i les percepcions econòmiques que se'n deriven, així com també **donar-ne publicitat**.

Com a **segona recomanació de caràcter general**, extensible a la gestió de qualsevol despesa, els ens locals **han de preveure la suficient consignació pressupostària per atendre els pagaments de les percepcions econòmiques de les persones electes** acordades pel ple, en atenció al seu grau de responsabilitat i dedicació.

S'ha de ser especialment rigorós en l'ús de figures com el reconeixement extrajudicial de crèdit per a atendre indemnitzacions i despeses sense la suficient consignació pressupostària i evitar, en tot cas, fer-ne un ús reiterat i periòdic. Es tracta d'un procediment excepcional que no es pot emprar per atendre despeses que es realitzin sistemàticament sense la suficient consignació pressupostària.



La **tercera recomanació** fa referència a les modificacions del règim econòmic dels càrrecs electes quan concorren determinades circumstàncies personals.

Tant la dedicació com la retribució de l'electe han d'estar associades al càrrec i no a la persona que ocupa aquest càrrec. No haurien de fixar-se en funció de les circumstàncies personals dels seus titulars en un moment determinat, sinó en funció de les necessitats i exigències que comporta el correcte exercici i desenvolupament de les funcions que han de realitzar-se.

L'Oficina Antifrau ha advertit que, un moment crític on cal ser especialment curós en la determinació o en el canvi del règim econòmic de la persona electa, és quan el càrrec electe que està en règim de dedicació exclusiva o parcial es jubila. Sovint, l'ens local deixa de pagar una retribució mensual en règim de dedicació, que és incompatible amb la percepció de la prestació per jubilació, i passa a remunerar la persona electa en règim d'assistències, de manera que la remuneració per aquest concepte abasti l'import que es percebia en règim de dedicació.

En determinades ocasions, els plens municipals han atorgat a l'electe un dret a la percepció d'assistències que la normativa reguladora no reconeix o prohibeix expressament. Aquests pagaments percebuts per assistències serien nuls de ple dret en determinats casos, a més de poder constituir, segons les circumstàncies que hi concorrin, un frau a la Seguretat Social.

Amb caràcter general, els drets econòmics van lligats a la dedicació. Les modificacions del règim de dedicació han de comportar la reducció o augment de les percepcions econòmiques, en concordança amb la reconsideració de les tasques assignades a l'electe local.

Aquesta confusió en la determinació del règim de dedicació o del règim d'assistències motiva la majoria de les **recomanacions** que fem tot seguit pel que fa a les **retribucions salarials en règim de dedicació exclusiva o parcial i a les assistències**:

- **El cobrament d'assistències és incompatible amb la percepció de retribució per dedicació exclusiva o dedicació parcial.**
- **La meritació de les quanties per assistència depèn d'un pressupòsit fàctic previ: l'assistència efectiva a la reunió de l'òrgan del qual es formi part.** En els casos en què aquesta condició no es compleix, no es genera el dret al cobrament. Així doncs, cal evitar el pagament



d'assistències a sessions d'òrgans col·legiats a membres de la corporació que no hi hagin assistit o bé que no en formin part.

- **Les percepcions per assistència no tenen caràcter retributiu** i, per tant, cal evitar la fixació de quantitats fixes periòdiques, mensuals o per jornades o dies de treball a l'ens local, en concepte d'assistències a les reunions dels òrgans col·legiats de la corporació municipal.

Les quantitats que es percebin amb una determinada periodicitat (quantitats fixes diàries o mensuals, per exemple), en concepte d'assistències, haurien de ser variables en funció de la concurrència efectiva a les sessions dels òrgans col·legiats que s'hagin convocat durant aquell període dels quals formi part el membre de la corporació local, i en funció de la quantia fixada pel ple.

La percepció d'una quantitat fixa periòdica seria més pròpia del règim de les retribucions per dedicació exclusiva o parcial -amb les conseqüències que se'n derivarien, que del règim d'assistències-, i pot ser interpretada com una retribució encoberta sense que l'electe que la percep hagi estat donat d'alta en el Règim general de la Seguretat Social.

- **L'Oficina recomana que l'import que es fixi en concepte d'assistències a reunions d'òrgans col·legiats sigui igual per a tots els membres que conformem l'òrgan col·legiat.** En el cas que s'opti per establir alguna diferència quantitativa en concepte d'assistències, aquestes diferències haurien d'estar expressament motivades, de manera suficient, a partir de les funcions que du a terme cada persona en l'òrgan col·legiat. Cal, a més, que existeixi proporcionalitat entre les diferències de quantia posades en relació amb les funcions que es duen a terme en el si de l'òrgan col·legiat.
- **No es pot estendre el concepte d'assistències més enllà del que preveu la normativa** reguladora, de manera que cal evitar el pagament d'assistències a reunions preparatòries de les sessions dels òrgans col·legiats de la corporació local.
- **S'ha d'evitar establir el pagament d'assistències a sessions d'òrgans de la corporació local que no estiguin degudament constituïts.** A més de la constitució de l'òrgan i la regulació dels aspectes essencials del seu funcionament, ha de quedar acreditat o ha de poder-se acreditar la celebració de les reunions i els membres amb dret al pagament d'assistències que efectivament hi assisteixin. En aquest sentit, la jurisprudència també ha advertit que



no tenen la consideració d'òrgans col·legiats les comissions informals o les reunions amb l'alcaldia.

- **Cal evitar establir pagaments d'assistència a plens a les persones que duguin a terme les funcions de secretaria.** La retribució d'aquestes persones per aquestes funcions inherents a aquest lloc de treball ha d'estar inclosa dins del complement específic que retribueix les condicions particulars del lloc de treball.

Pel que fa a les **indemnitzacions**:

- **Les despeses han de ser efectives, s'han de correspondre amb despeses ocasionades en l'exercici del càrrec i només poden ser satisfetes prèvia justificació documental.**

L'Oficina Antifrau ha entès que no és suficient que es presenti una relació de desplaçaments i unes factures, tiquets o rebuts si no s'acredita que aquestes despeses han estat realitzades en l'exercici del càrrec.

Recordem que les factures aportades com a justificants documentals de les despeses han de complir la normativa de facturació³.

- **Les indemnitzacions s'han d'adequar a allò previst a les bases d'execució del pressupost municipal o provincial i a la normativa de desplegament de la normativa general que, en el seu cas, hagi aprovat el ple.**
- En relació amb les indemnitzacions, cal fer la mateixa recomanació que ja s'ha fet per les assistències. Així doncs, **s'ha d'evitar el pagament de quantitats periòdiques fixes en concepte d'indemnitzacions si no es troben justificades documentalment.**



RECOMANACIONS EN RELACIÓ AMB LES DECLARACIONS D'INTERESSOS DELS CÀRRECS ELECTES

L'art. 75.7 de la LBRL, els articles 30 a 32 del Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF, en endavant) i l'art. 167 del Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMLRC, en endavant) preveuen que els representants locals i els membres no electes de la junta de govern local

³ Reial Decret 1619/2012, de 30 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament pel qual es regulen les obligacions de facturació



formulin declaració sobre causes de possible incompatibilitat i d'activitats, així com declaració sobre béns i drets patrimonials, que s'hauran **d'inscriure en els registres d'interessos** de cada entitat local en els termes que estableixi l'estatut municipal. Aquests registres tenen caràcter públic.

Tots els càrrecs electes locals tenen l'obligació de presentar **dues declaracions d'interessos** separades. D'una banda, la relativa a les causes de possible incompatibilitat i d'activitats que els proporcionin o pugui proporcionar ingressos econòmics, i, d'altra banda, la relativa als seus béns patrimonials i a la participació en societats de tot tipus, amb informació de les societats participades per elles i de les autoliquidacions dels impostos sobre la renda, patrimoni i, en el seu cas, societats.

Aquestes declaracions s'han de dur a terme **abans de la presa de possessió, amb ocasió del cessament, al final del mandat i quan es modifiquin les circumstàncies de fet**, segons els articles 75.7 LBRL, 163.1 TRLMRLC i 30.2 ROF.

Recomanacions

L'Oficina Antifrau ha detectat diversos i reiterats incompliments o complimentos parcials de les previsions de l'art. 163.1 TRLMRLC pel que fa a les declaracions de béns i activitats dels representants locals.

L'Oficina Antifrau considera que aquestes declaracions són una **eina preventiva** fonamental per a la detecció dels conflictes d'interès, en aquest cas, dels càrrecs electes locals. Les declaracions d'interessos constitueixen l'eina principal perquè les institucions detectin interessos dels seus servidors públics susceptibles d'originar situacions de conflictes d'interès en qualsevol de les seves modalitats: reals, potencials o aparents.

El compliment del requisit de l'art. 75.7 LBRL i de l'art. 163.1 TRLMRLC està garantit en el moment de constituir-se la corporació i a l'inici del mandat, atès que l'art. 108.8 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general preveu que, per tal d'adquirir la plena condició dels seus càrrecs, els regidors, a banda de jurar-lo o prometre'l, han de complimentar els altres requisits exigits en les lleis o reglaments, de manera que, abans de la presa de possessió tots els membres de les corporacions locals estan obligats a formular les corresponents declaracions.

Tant la Junta electoral central, en reiterats acords⁴, com la jurisprudència dels Tribunals superiors de justícia⁵ han determinat que la manca de presentació de les declaracions d'interessos impedeix a les regidores i als regidors prendre possessió del càrrec. No perden la seva condició de tals,

⁴ Acords de 17 de juny de 1987, de 13 de setembre de 1999, de 6 de juliol de 2007, entre d'altres.

⁵ Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 10 d'abril de 1996.



però no adquireixen la condició de regidora o regidor en plenitud, amb tots els drets inherents al càrrec, de manera que l'incompliment d'aquest deure els impedeix l'accés a l'exercici de les funcions públiques inherents al càrrec i ajorna l'acte de presa de possessió del regidor o regidora afectat.

Pel que fa als efectes derivats de l'incompliment de l'obligació de presentar aquestes declaracions en els moments i amb el contingut previstos a la norma, l'article 27 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, d'accés a la informació pública i bon govern inclou l'incompliment de les normes d'incompatibilitats i de les que regulen les declaracions d'interessos com a infraccions en matèria de conflicte d'interessos, d'acord amb la normativa que resulti d'aplicació.

L'Oficina Antifrau ha advertit en diverses ocasions de la necessitat d'assignar funcions específiques de supervisió en aquest àmbit. L'absència de l'atribució a un òrgan o unitat administrativa, d'un rol proactiu en el seguiment i l'actualització de les declaracions d'interessos, així com en la detecció i gestió dels eventuais conflictes d'interès, incrementa el risc que aquestes no assoleixin la finalitat preventiva perseguida. Per això és tan important que les dades relatives a les declaracions d'interessos es publiquin amb caràcter anual en els termes que determini el ple, tal i com preveu l'art. 75.7 LBRL, l'art. 11.1 b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i l'art. 32 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

El compliment d'aquest deure legal es conceptua com a bàsic per tal de garantir l'exercici de funcions públiques dins del marc d'integritat i probitat exigible a les persones electes i com una eina fonamental per a la gestió dels conflictes d'interès dels càrrecs electes.

Les següents recomanacions s'infereixen d'allò que aquí hem exposat:

- **Els ens locals, cas que no ho hagin fet, han d'aprovar models de declaració i han de preveure el procediment o tràmit a seguir davant l'incompliment** del deure de presentació, d'actualització, de presentació inadequada de les declaracions o de manca de veracitat de les dades aportades, així com de les conseqüències i possibles responsabilitats que se'n poguessin derivar, recollint el que ja està regulat i adoptant les actuacions complementàries que corresponguin.
- **Les declaracions d'activitats i de béns han de ser completes i referir-se a la totalitat de béns i interessos** que puguin tenir les persones obligades a fer-les ja que, d'altra manera, si no es refereixen a la totalitat i es presenten amb mancances i omissions, no poden tenir eficàcia ni servir per a la finalitat prevista a la norma.



- **Aquestes declaracions s'han de modificar quan canvien les circumstàncies de fet respecte de la declaració inicial i quan es realitza la declaració final en el moment del cessament.** L'Oficina Antifrau ha observat que s'incompleix de manera reiterada aquest deure. Les declaracions que no s'actualitzen, com ja hem dit, esdevenen ineficaces per a les finalitats previstes a la norma.



RECOMANACIONS EN RELACIÓ AMB LES DOTACIONS ECONÒMIQUES A GRUPS POLÍTICS MUNICIPALS

L'art. 73.3 LBRL i l'art. 50.8 del TRLMRLC preveuen que el ple municipal, dins dels límits que s'estableixen amb caràcter general en les lleis de pressupostos generals de l'Estat, atorgui als **grups polítics municipals**, als efectes de la seva actuació corporativa, una **dotació econòmica**. Aquesta dotació ha de tenir un component fixe, idèntic per a tots els grups, i un component variable, en funció del nombre de membres de cadascun d'ells.

La llei estableix **dues prohibicions** concretes respecte de l'ús d'aquestes dotacions: no podran destinar-se al pagament de remuneracions de personal de qualsevol tipus al servei de la corporació, ni a l'adquisició de béns que puguin constituir actius fixos de caràcter patrimonial.

La llei estableix, a més, per als grups polítics, l'**obligació** de dur una comptabilitat específica de la dotació que s'haurà de posar a disposició del ple, sempre que aquest ho demani.

En aquest sentit, convé recordar que l'art. 14.4 de la Llei orgànica 8/2007, de 4 de juliol, de finançament dels partits polítics (LOFPP, en endavant) estableix que el **retiment de comptes** dels grups polítics municipals es farà d'acord amb allò que disposin els seus reglaments o la seva legislació específica, que han de respectar els principis generals d'aquesta llei en matèria de retiment de comptes.

Recomanacions

L'Oficina Antifrau acostuma aconsellar que s'aprofitin les possibilitats que ofereix l'exercici de la potestat reglamentària per complementar les previsions contingudes en la normativa reguladora d'aquestes dotacions econòmiques. Un desenvolupament reglamentari extens permetria abordar, entre d'altres, qüestions com el règim de retiment de comptes d'aquestes dotacions econòmiques i les destinacions permeses.



En relació amb aquesta matèria, es formulen les següents recomanacions:

És convenient que l'ens local reguli quin ha de ser l'ús i destí d'aquestes dotacions econòmiques, així com els criteris d'assignació i, amb major concreció, el règim de retiment de comptes i de control que ha d'exercir el ple municipal (el format dels comptes, la periodicitat en què s'han de presentar al ple, les destinacions permeses, el funcionament de la sessió de control i les conseqüències que té la manca de presentació d'una adequada justificació) per tal que es pugui garantir plenament que es compleixen totes les obligacions i limitacions establertes legalment respecte de l'ús i destí d'aquests fons públics.

El ple municipal, cas que no ho faci, ha d'exercir la important funció que la normativa li atorga de control sobre el destí d'aquests ajuts públics als grups polítics municipals, d'acord amb el que, en el seu cas, hagi regulat.

Les dotacions econòmiques estan destinades al funcionament del grup polític municipal⁶. Només es poden considerar admissibles les despeses directament vinculades al funcionament del grup. Pel que fa a les transferències dineràries dels grups municipals als partits polítics, només es poden transferir aquests recursos al partit polític en la mesura que aquest presti un servei efectiu i necessari al grup municipal per exercir la seva actuació corporativa i ha d'estar justificat documentalment.

La informació que els grups municipals facilitin al ple en el procediment de retiment de comptes **ha de permetre la fiscalització de les despeses** als efectes de controlar l'ús dels recursos públics i verificar el compliment de les previsions legals. Amb aquesta finalitat **recomanem als grups polítics municipals:**

1. Que duguin la comptabilitat específica exigida per la llei d'acord amb els principis generals que la LOFPP estableix en matèria de retiment de comptes.
2. Que la informació comptable sigui clara, veraç i completa.
3. Que les despeses que constin en la comptabilitat siguin compatibles amb la finalitat corporativa de les assignacions determinades pel ple i s'adaptin als criteris que, en el seu cas, hagi fixat el ple municipal.

⁶ Sentència 18/2011, de 18 de desembre, de la Sala de Justícia del Tribunal de Comptes



4. Que aquestes despeses estiguin justificades documentalment, de manera que es pugui acreditar tant l'efectivitat de la despesa realitzada com la destinació real dels fons.



RECOMANACIONS EN RELACIÓ AMB LA PUBLICITAT ACTIVA. ESPECIAL CONSIDERACIÓ AMB EL CONTACTE AMB ELS GRUPS D'INTERÈS

Finalment, cal fer esment de les **obligacions de publicitat activa**, previstes en l'art. 11 de la Llei 19/2014, del 29 de gener, de transparència, accés a la informació pública i bon govern així com les contingudes en el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, que recauen en els ens locals com a subjectes obligats..

Atès que la publicació de determinades dades implicarà un tractament de dades de caràcter personal per part de l'ens local, recordem que cal tenir en compte les previsions de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal i garantia dels drets digitals.⁷

Pel que fa a les declaracions d'interessos, malgrat que la informació que contenen és pública, recordem que cal salvaguardar la privacitat i la seguretat de les persones, així com també les dades referents a la localització dels béns propietat dels seus titulars.

Pel que fa a les dotacions econòmiques dels grups municipals, tot i que la Llei 19/2014 no les esmenta específicament entre les matèries d'obligada publicació, cal que l'ens local, a més del règim de retiment de comptes i de control, reguli l'obligació de publicitat activa d'aquests recursos públics que s'assignen als grups polítics municipals. En aquest sentit, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya ha interpretat que les aportacions econòmiques als grups polítics municipals han de ser tractades com a subvencions i, per tant, incloses en el règim de publicitat activa previst a la Llei 19/2014, del 29 de gener, de transparència, accés a la informació pública i bon govern per a les subvencions i els ajuts atorgats pels poders públics. Aquests pronunciaments han estat confirmats per la Sala Contenciosa-Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya⁸.

⁷ Pot ser d'utilitat la consulta de l'informe d'auditoria de l'APDCAT 1/2018 que conté una sèrie d'indicacions per publicar la informació en la seu electrònica:
<https://apdcat.gencat.cat/web/.content/01-autoritat/normativa/documentos/Informe-auditoria-portals-transparencia.pdf>

⁸ STSJC 1358/2021, de 23 de març



La representació d'interessos particulars pot constituir una aportació substancial al bon govern i la bona administració sempre i quan es garanteixin els principis fonamentals **d'integritat, transparència i equitat en l'accés** a les autoritats i/o personal responsable d'aquelles decisions. La finalitat de comunicació dels interessos que aquests grups representen és contribuir a què les decisions públiques es puguin adoptar de forma plenament informada i en benefici de l'interès general.

És necessari que la informació que es **publiqui de les agendes** dels alts càrrecs i personal directiu permeti conèixer el contingut principal de les reunions. L'Oficina Antifrau ha observat que això no sempre es compleix. Així doncs, cal que la publicitat que se'n faci tingui el suficient grau de concreció i de detall en la descripció de l'objecte de la reunió per tal que es pugui conèixer el contingut principal dels contactes i reunions que s'hagin mantingut amb **els grups d'interès**. En aquest sentit, es recorda la necessitat que els grups i representants d'interessos amb qui es reuneixin han d'estar inscrits en el Registre de grups d'interès.





Annex

Recursos i eines:

- [Preguntes més freqüents de la Llei 2/2023](#)

- [Documents sobre canals interns i protecció dels alertadors](#)

- **Guies:**
 - [Guia per a la gestió dels conflictes d'interès](#)
 - [Guia per enfortir el sistema d'integritat institucional](#)
 - [Guia per a la integritat en la contractació pública](#)
 - [Identificar i gestionar els riscos de corrupció. Orientacions per a directius públics](#)
 - Guia i recursos per l'elaboració dels Plans de Mesures Antifrau:
 - [Guia de l'Oficina Antifrau per eleborar un Pla de mesures antifrau](#)
 - [Altres eines de l'Oficina Antifrau de suport en l'elaboració d'un PMA](#)
 - [Eines d'altres institucions d'utilitat en l'elaboració d'un PMA](#)
 - [Jornades d'interès](#)

Estudis i informes

- [Informe de compliment normatiu i integritat en entitats públiques](#)
- [Riscos per a la integritat en la contractació pública](#)
- [Programa de recerca en l'àmbit de la prevenció de la corrupció i la bona administració. Disseny d'un sistema d'anàlisi de riscos de corrupció per a les administracions públiques catalanes](#)
- [Estudi sobre els vincles entre la corrupció i els drets humans](#)

Recomanacions, consultes i al·legacions a normes

- [Al·legacions a normes](#)
- [Recomanacions i consultes](#)

Seguiment d'actuacions d'investigació

- [Seguiment de les actuacions d'investigació](#)

Servei DialÈtic. Canal de suport a la reflexió en ètica pública

- [DialÈtic. Canal de suport a la reflexió en ètica pública | Oficina Antifrau de Catalunya](#)

