



L'Estatut dels representants locals

CAPÍTOL 5

L'Estatut dels representants locals

De vegades, alguns joves venen a mi per demanar-me consell sobre si han de triar o no una carrera política (...) No estic segur que es quedin satisfets amb les meves respostes, ja que els dic que si somien amb algun privilegi o prebenda, posició de poder o prestigi, càrrec a l'Administració, al Parlament o al Govern, que pugui servir als seus interessos i a la seva vanitat, que no comptin amb mi per donar-los la recepta. Sóc el menys indicat, ja que aquest no va ser mai el meu cas (...) Però si em diuen que se senten atrets per la cosa política, animats per la necessitat de servir l'Estat, desitjosos de ser útils als nostres conciutadans, de defensar el bé públic i l'interès general, de militar a favor del progrés i de la pau, llavors, sense dubtar-ho, els dic: dediqueu-vos a la política. Es necessita gent com vosaltres.

Pierre Mendès France

No hi ha democràcia que no sigui representativa, i la lliure elecció dels governants pels governats estaria buida de sentit si aquests no fossin capaços d'expressar demandes, reaccions o protestes, formades en la "societat civil".

Alain Touraine

Continguts

Preliminar [136](#)

1. L'Estatut dels regidors [138](#)

2. Drets dels regidors [140](#)

3. Deures dels regidors [145](#)

4. Responsabilitat dels regidors [149](#)

5. Els grups polítics municipals i els regidors [151](#)

6. El regidor no adscrit [153](#)

7. Conclusions [154](#)

8. Instruments de gestió [156](#)

9. Algunes lectures per tal d'aprofundir [157](#)

Preliminar

És el rendiment de comptes el que ha constituït des del començament el component democràtic de la representació. I la representació actual encara conté aquest moment suprem en què l'electorat sotmet a judici les accions passades dels que estan en el Govern.

Bernard Manin

El sistema de govern municipal es basa en el principi democràtic i, més concretament, en un model de democràcia representativa, sense perjudici que l'espai polític local sigui -com ja s'ha vist- un lloc institucional adequat per al desplegament d'altres instruments de participació política.

La font de legitimitat del Govern municipal és, per tant, l'elecció per part dels ciutadans dels qui exerciran per un període de temps les funcions representatives i, si s'escau, governaran els seus respectius ajuntaments. Tal com s'ha dit, "triar és optar"; i per això els ciutadans trien els seus representants en funció de les seves preferències polítiques o personals, conformant així una majoria que exerceix el Govern i una minoria que desenvolupa el paper institucional d'Oposició (al marge, com és obvi, que hi pugui haver governs minoritaris).

La paraula llibertat significa finalment el dret de tothom a exercir influència en el Govern a través de l'elecció de governants

Benjamin Constant

Sobre el paper de l'alcalde i del seu equip de govern, així com de l'Oposició, ja ens hem detingut en el Capítol 1 d'aquesta Guia. No obstant això, convé ara reiterar **la important funció de l'Oposició**, ja que alguns dels drets vinculats a l'estatut de regidor es connecten amb aquesta funció.

El paper de la majoria és donar suport al Govern, i el de la minoria controlar-lo. Les relacions entre majoria i minoria poden ser raonables o crispades. La missió de l'Oposició és controlar vigorosament la majoria, però **un sentit institucional exigeix als representants polítics locals evitar de totes totes l'enfrontament dialèctic insípid o violent, ja que això va en perjudici de la institució mateixa i de la confiança que els ciutadans hi tenen.** Majoria i minoria han de procurar fer efectiu, sobretot en els assumptes d'interès municipal rellevant, **"el principi de compromís"**, i arribar a acords o cercar posicions comunes de trobada en aquests temes.

Certament, en determinats casos, la majoria distarà de ser homogènia, sobretot quan hi ha governs de coalició. En aquests supòsits, la governabilitat i les relacions amb la minoria es tornen més complexes.

L'essència del model institucional del Govern municipal resideix en aquests pressupòsits esmentats, però, a més, **aquest sistema de govern es tanca amb l'escrutini al qual els ciutadans sotmeten els seus governants cada quatre anys per les polítiques públiques que han dut a terme.** És el moment àlgid d'exigència de responsabilitats polítiques pel treball polític realitzat. Pot semblar que queda lluny, però qualsevol acció política realitzada durant el mandat pot tenir conseqüències, positives o negatives, en aquest definitiu test.

En les línies que segueixen es desenvolupen les grans línies de l'estatut dels càrrecs públics representatius municipals. No s'ha de buscar aquí, per tant, un detall de tots els drets, deures i responsabilitats dels regidors. Per donar resposta a aquestes qüestions s'ha d'acudir necessàriament a les lectures complementàries, així com a la legislació en vigor.

En aquest Capítol es recull una perspectiva general dels drets i deures dels regidors, prestant en algun cas especial atenció als drets que estan estretament vinculats amb la funció representativa i amb el paper de l'Oposició, ja que efectivament no es pot parlar de bon govern si no hi ha un correcte disseny institucional del paper de l'Oposició. **En l'essència del Govern democràtic hi és la responsabilitat política per la seva gestió.** Això no és obstacle perquè també es tractin els drets, deures i responsabilitats de tots els regidors, inclosos -com és obvi- els de la majoria que dona suport al Govern.

1. L'Estatut dels regidors

L'Assemblea ha de ser un quadre en miniatura exacte del poble en la seva totalitat. Ha de pensar, sentir, raonar i actuar amb ell.

John Adams

La condició de regidor determina un règim jurídic especial, l'Estatut dels regidors, que suposa un conjunt de drets i deures relacionats amb aquesta condició. **Es denomina, així, "Estatut dels regidors" el conjunt de drets i deures inherents al càrrec representatiu** que té com a finalitat, d'una banda, preservar la seva independència en l'exercici de les seves funcions, com a representant de l'interès públic i dels mateixos ciutadans, així com, de l'altra, garantir les condicions mínimes del seu exercici, relatives tant a la seva efectiva participació política com a les compensacions econòmiques que, si s'escau, pugui percebre el càrrec públic representatiu com a conseqüència de l'exercici de la seva funció.

L'Estatut del regidor inclou els drets i deures del càrrec, i persegueix tant salvaguardar la independència del regidor com articular una sèrie de drets i deures que li garanteixin el ple exercici de les seves funcions.

Els regidors són càrrecs representatius locals, no són òrgans de l'Ajuntament, ni compten amb competències pròpies. **Són els membres d'un òrgan col·legiat: l'Ajuntament Ple. Per tant, representen "una institució" i el conjunt de la ciutadania, no només els qui els han votat.**

Según la doctrina constitucional, la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos que las proponen, con independencia de que las elecciones se articulen en listas cerradas y bloqueadas.

Enrique Belda

A la pràctica, el grau d'influència real de cada regidor dependrà de si s'enquadra en la majoria o en la minoria i de quines funcions específiques exerceix (és a dir, si és membre de la Junta de Govern, tinent d'alcalde, portaveu del grup polític municipal, exerceix funcions delegades, disposa de dedicació exclusiva o parcial, etc.).

Tot i ser també càrrecs representatius, l'Estatut dels regidors es diferencia notablement del que tenen els parlamentaris estatals o autonòmics. Així, no gaudeixen de la prerrogativa de la inviolabilitat, no tenen immunitat, sia absoluta sia relativa, i, per tant, no disposen d'un fur especial. Això és important, ja que poden ser perseguits penalment o civilment per les manifestacions que facin a l'abric del debat polític en un òrgan de l'Ajuntament (per exemple, en un Ple) i, així mateix, en cas que es deriven responsabilitats d'algun tipus, les mateixes es ventilen davant un jutge competent que co-neix aquests assumptes (és a dir, el mateix que qualsevol ciutadà).

Ara bé, atès que són representants públics, i per tal de preservar el seu dret a exercir en condicions d'igualtat el càrrec representatiu, mantenir-s'hi i exercir-lo amb llibertat i integritat, **en el cas que es vulneri el seu dret a la participació política** i a l'exercici de les seves funcions, **els regidors disposen del procediment especial i sumari de protecció jurisdiccional dels drets fonamentals davant la jurisdicció contenciosa administrativa, i, si s'escau, del recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional.**

Per tant, els regidors gaudeixen de les facultats derivades de la titularitat del dret a l'exercici i permanència en el càrrec públic representatiu en condicions d'igualtat, i aquest dret té una protecció reforçada per determinació expressa de la mateixa Constitució.

DRETS I DEURES DELS REGIDORS (Quadre-Síntesi)

DRETS	DEURES	RESPONSABILITAT
<ul style="list-style-type: none"> ▶ A la participació política. ▶ A la permanència en el càrrec. ▶ A la informació administrativa. ▶ A honors i prerrogatives. ▶ Drets sociolaborals: <ul style="list-style-type: none"> – A la conservació del lloc de treball. – A permisos per a l'exercici del càrrec. ▶ Drets econòmics: <ul style="list-style-type: none"> – A una retribució. – A ser donats d'alta en el Règim General de la Seguretat Social. – A indemnitzacions per les despeses ocasionades en l'exercici del càrrec. – A la prestació per desocupació. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ De formular declaració dels seus béns patrimonials i de causes de possible incompatibilitat, i sobre qualsevol activitat que pugui proporcionar ingressos econòmics. ▶ D'assistència a les sessions del Ple. ▶ D'abstenció en la decisió de determinats assumptes. ▶ De guardar reserva. ▶ De no utilitzar el càrrec amb fins particulars. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Responsabilitat administrativa. ▶ Responsabilitat civil. ▶ Responsabilitat penal. ▶ Responsabilitat política: <ul style="list-style-type: none"> – Exigible pel Ple en l'exercici de les seves funcions de control i fiscalització. – Moció de censura i qüestió de confiança de l'alcalde. – Als municipis de gran població la Junta de Govern Local respon políticament davant el Ple de manera solidària.

Font: Elaboració pròpia.

2. Drets dels regidors

Amb el principi democràtic, la retribució (dels càrrecs públics representatius) ha estat consagrada.

Joseph Barthélemy i Paul Duez

Els regidors com a representants públics **tenen reconeguts una sèrie de drets que s'estenen a l'àmbit polític, a l'àmbit sociolaboral i a l'àmbit econòmic.**

Cal subratllar que els drets dels regidors no es configuren com "prerrogatives", sinó que **tenen una naturalesa instrumental per tal que els càrrecs públics representatius locals puguin exercir les seves funcions de manera efectiva** i, així mateix, desenvolupar-les en condicions de dignitat democràtica.

A part d'alguns **drets honorífics** en què ara no interessa aturar-se, els regidors tenen, per exemple, **els drets econòmics (i especialment la determinació d'una retribució)**, la finalitat dels quals és, d'una banda, garantir una dedicació com cal a l'exercici de les funcions representatives, i, d'altra banda, fer possible que el dret a exercir un càrrec representatiu local no sigui una activitat únicament reservada als més ben situats econòmicament, sinó un dret de tots; és a dir, **el vigor del principi democràtic imposa que no només els "distingits" o els "rics" representin -com abans- els ciutadans.** De la mateixa manera, el dret d'accés a la informació se li reconeix al regidor (especialment al de l'Oposició política) per fer possible el seu treball de control polític a la funció de govern.

Dret a la participació política

Aquest dret es concreta en una sèrie de funcions que són inherents al càrrec, entre les quals, a manera d'atapeïda síntesi, cal destacar-ne algunes:

- ▶ La participació en l'elecció dels alcaldes i poder revocar-ne el nomenament mitjançant la moció de censura.
- ▶ La participació amb veu i vot en les sessions del Ple i les de la resta d'òrgans col·legiats municipals en els que hagin estat designats com a membres.
- ▶ El control i la fiscalització de l'activitat dels òrgans de govern (activitat essencialment de l'Oposició política).
- ▶ La possibilitat d'exigir la convocatòria de sessions extraordinàries per tractar els assumptes que consideri oportuns, de conformitat amb el procediment previst legalment.

Dret a la permanència en el càrrec

Els regidors són elegits per un període de quatre anys mitjançant sufragi universal, igual, lliure, directe i secret, de manera que **el càrrec de regidor només pot perdre's en els supòsits previstos legalment**, que són els següents:

- ▶ Per decisió judicial ferma, que anul·li l'elecció o la proclamació.
- ▶ Per mort o incapacitació, declarada per decisió judicial ferma.
- ▶ Per extinció del mandat en expirar-ne el termini, sense perjudici que continuï en les seves funcions només per a l'administració ordinària fins a la presa de possessió dels seus successors.
- ▶ Per renúncia, que s'haurà de fer efectiva per escrit davant el Ple de la corporació.
- ▶ Per incompatibilitat, en els supòsits i les condicions establerts en la legislació electoral.

Dret a la informació per a l'exercici de les seves funcions

La informació és una fase prèvia a qualsevol decisió o activitat de control. En aquests moments ens interessa especialment **l'accés que a la informació ha de tenir la minoria que controla l'alcalde i el seu propi equip de govern.** La importància del paper institucional de l'Oposició política, així com la necessitat que els governs municipals actuïn d'acord amb el **principi de transparència** (amb la finalitat que els ciutadans coneguin el procés i les decisions adoptades en l'àmbit municipal), exigeixen reforçar l'exercici efectiu d'aquest dret.

En efecte, als membres dels ajuntaments se'ls reconeix el dret a obtenir de l'alcalde els antecedents, les dades i els informes que necessitin per al desenvolupament de les seves funcions i estiguin en poder dels serveis de l'Ajuntament. No obstant això, **la legislació actual és molt poc generosa amb l'efectivitat d'aquest dret a la informació.**

El dret a la informació està vinculat amb el dret constitucional a la participació política, de manera que, cas que se'n negui l'exercici, es pot acudir als tribunals de justícia (ordre contenciós administratiu), invocant la vulneració de l'esmentat dret (fins i tot a través d'un procediment especial de vulneració de drets fonamentals).

L'accés a la informació és lliure i directe per als regidors **en una sèrie de circumstàncies** que preveu la legislació. **Però**, salvant aquest tipus de circumstàncies, i principalment **quan és un membre de l'Oposició** o un grup polític municipal **el que pretén exercir aquest dret d'informació, es requereix una autorització prèvia** per accedir a la informació sol·licitada, **d'acord amb els passos següents:**

- ▶ El regidor ha de formular una sol·licitud per escrit, especificant la documentació que vol consultar.
- ▶ La sol·licitud s'entén acceptada si no es dicta resolució denegatòria en el termini de cinc dies naturals.
- ▶ La denegació ha de ser motivada.
- ▶ Si aquesta petició és rebutjada de manera injustificada, el regidor podrà acudir a la tutela judicial en la via contenciosa mitjançant el procediment sumari de protecció dels drets fonamentals.

Regles per a la consulta i l'examen de la documentació

La legislació vigent estableix una sèrie de normes que regulen la consulta i l'examen de la documentació. Algunes són regles de dret necessari i sobre altres cal algun marge d'interpretació que representi enfortir el principi de transparència i el reforç del principi democràtic. No obstant això, qui està en el poder, independentment del seu color polític, interpreta comunament de manera restrictiva aquest accés a la documentació. **Un sistema de govern local que pretengui disposar de qualitat democràtica consolidada hauria de ser generós amb l'exercici d'aquest dret d'accés a la documentació**, sense perjudici que es respectin les normes de dret necessari.

"Regles mínimes" que exigeix el legislador bàsic sobre el dret d'accés a la documentació són les següents:

- ▶ La consulta es podrà fer a l'arxiu o a la dependència on es trobi el document, sia mitjançant lliurament del mateix o d'una còpia, per a l'examen al despatx o sala reservada.
- ▶ La consulta dels llibres d'actes i de resolucions de l'Alcaldia s'ha de fer a l'arxiu o a la Secretaria de l'Ajuntament.
- ▶ La consulta de la documentació unida als assumptes a tractar en la sessió d'un òrgan col·legiat, es realitzarà al lloc assenyalat en la convocatòria i des del moment de la mateixa.
- ▶ En cap cas els documents originals podran sortir de les dependències i oficines municipals.

Al costat d'això es preveu en la legislació bàsica **una limitació a aquest dret pel que fa a l'expedició indiscriminada de còpies**. El dret a l'accés dels regidors a la documentació existent a l'Ajuntament es satisfà mitjançant l'exhibició dels documents, però no comporta el dret a una obtenció genèrica i il·limitada de còpies. Això planteja no pocs problemes interpretatius si es fa una lectura estricta d'aquesta limitació, i es poden dur a terme -tal com es deia- interpretacions que contradiguin el principi democràtic i de transparència. La democràcia municipal guanyaria diversos punts si aquests principis es projectessin en l'aplicació efectiva d'aquest dret a la informació.

No obstant això, la legislació catalana inclou una regulació del dret a la informació dels regidors que, almenys en la seva dicció puntual, és més precisa que la prevista pel legislador bàsic, ja que atribueix als representants municipals el dret a obtenir una còpia de la documentació a la qual es té accés, havent de respectar la confidencialitat de la documentació a la qual es tingui accés.

Drets sociolaborals

L'exercici d'un càrrec públic representatiu, sobretot si comporta responsabilitats de naturalesa executiva, impedeix en molts casos que el polític local pugui exercir les seves activitats professionals o laborals habituals, sia de manera definitiva sia circumstancialment. En el primer cas, la legislació preveu determinades garanties perquè se li reservi el lloc de treball. Aquest dret s'aplica tant en l'àmbit de les relacions funcionaries com en el de les laborals, segons que s'especifica per als supòsits següents:

REGIDOR/ FUNCIONARI	FUNCIONARI DE LA PRÒPIA CORPORACIÓ	FUNCIONARI D'ALTRES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES
Amb dedicació exclusiva	▶ Passa a la situació de serveis especials com a funcionari i percebrà la retribució com a regidor, i no la que el correspongui com a funcionari.	▶ Passa a la situació de serveis especials com a funcionari i percebrà la retribució com a regidor, i no la que el correspongui com a funcionari.
Amb dedicació parcial	▶ Passa a la situació de serveis especials com a funcionari i només podrà percebre les retribucions pel temps efectiu que dediqui a les seves funcions com a regidor, en la quantia que hagi determinat la corporació.	▶ Roman com a funcionari en actiu i només podrà percebre retribucions per la seva dedicació parcial si realitza les seves funcions com a regidor fora de la seva jornada de treball a l'Administració.
Sense dedicació exclusiva ni parcial	▶ Passa a la situació de serveis especials com a funcionari. Només podrà percebre dietes per la concurrència a les sessions dels òrgans dels quals forma part.	▶ Roman com a funcionari en actiu i només podrà percebre dietes per la concurrència a les sessions dels òrgans dels quals forma part.

Si el regidor estava contractat en règim de Dret laboral, s'hi poden donar les situacions següents:

- ▶ **Si estava contractat laboralment pel mateix Ajuntament per al qual és elegit, passarà a la situació d'excedència forçosa.**
- ▶ **Si estava contractat laboralment per una altra Administració pública, passarà a la situació d'excedència forçosa si tindrà dedicació exclusiva com a regidor.**
- ▶ **Si estava contractat per una empresa privada, podrà demanar l'excedència forçosa per elecció com a càrrec públic representatiu.**

Així mateix, **si el càrrec públic representatiu continua exercint, al costat d'aquest càrrec, una activitat laboral o d'ocupació pública, es reconeix legalment al regidor el dret d'absentar-se del lloc de treball pel "temps indispensable" per al compliment d'un deure inexcusable de caràcter públic**, entenent per tal el necessari per assistir a les sessions del Ple i de les comissions de què formi part, i l'atenció a les delegacions que desenvolupi.

Drets econòmics

Els regidors, en els casos de dedicació exclusiva o parcial, tenen dret a rebre unes retribucions per l'exercici de funcions de naturalesa executiva i, si s'escau, de naturalesa representativa que desenvolupin a l'Ajuntament.

Ja s'ha exposat la necessitat en molts casos que els alcaldes i alguns regidors del seu equip de govern es dediquin, sia exclusivament sia parcialment, a les tasques de govern municipal. **La política local exigeix no només un compromís personal intens, sinó també una dedicació que impedeix als que l'exerceixen, en molts casos, compatibilitzar les seves activitats polítiques amb la seva pròpia activitat laboral o professional.**

Això justifica l'assignació d'unes retribucions que, en tot cas, han de ser proporcionals a les funcions que es desenvolupen i a la grandària del municipi on s'exerceixen, dignes de la condició de les activitats representatives desenvolupades i, en tot cas, completament transparents davant la ciutadania. **El vigor efectiu del principi democràtic justifica àmpliament aquestes assignacions, per tal que tots els ciutadans -independentment de la seva condició econòmica o social- puguin accedir i romandre en l'exercici ple del càrrec públic representatiu.**

Dins d'aquests **drets de naturalesa econòmica** cal distingir entre **el dret a la retribució, dret a indemnitzacions i dret a la prestació per desocupació.**

REGIDORS AMB DEDICACIÓ EXCLUSIVA	REGIDORS AMB DEDICACIÓ PARCIAL	REGIDORS SENSE DEDICACIÓ
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dret a percebre una retribució i ser donat d'alta en el Règim General de la Seguretat Social. ▶ Dret a percebre indemnitzacions per les despeses efectives ocasionades en l'exercici del seu càrrec. ▶ Dret a la prestació per desocupació quan cessi en el càrrec i no es trobi en una situació que el permeti el reintegrament a un lloc de treball. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dret a percebre una retribució pel temps de dedicació efectiva i a ser donat d'alta en el Règim General de la Seguretat Social. ▶ Dret a percebre indemnitzacions per les despeses efectives ocasionades en l'exercici del seu càrrec. ▶ Dret a la prestació per desocupació quan cessi en el càrrec i no es trobi en una situació que el permeti el reintegrament a un lloc de treball. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dret a percebre indemnitzacions per la seva assistència a les sessions dels òrgans col·legiats de què formi part (Ple, Junta de Govern o Comissions). ▶ Dret a percebre indemnitzacions per les despeses efectives ocasionades en l'exercici del seu càrrec.

Per mandat legal, **les retribucions assignades als representants locals s'hauran de publicar** íntegrament en el Butlletí Oficial de la Província i s'hauran de fixar en el tauler d'anuncis de la corporació. Al marge d'això, **la plena efectivitat del principi de transparència recomana que les retribucions dels alcaldes i regidors es facin públiques, a més, a la respectiva pàgina web de l'Ajuntament.** Alguns ajuntaments ja han adoptat aquesta línia d'actuació.

3. Deures dels regidors

El principi mateix del Govern representatiu descansa sobre la presumpció que els que tenen el poder n'abusaran en profit propi: no perquè sigui així sempre, sinó pel fet de ser aquesta la tendència natural de les coses, tendències que les institucions lliures tenen per principal objecte regular.

John Stuart Mill

Si els regidors són titulars de determinats drets que es configuren instrumentalment per garantir l'exercici de les seves funcions, no menys importància té fins i tot el catàleg de deures i obligacions que es nuen a l'exercici de funcions o càrrecs públics representatius municipals.

La finalitat d'aquests deures no és cap altra que ressaltar la posició institucional

d'aquests càrrecs públics representatius i evitar, en alguns casos, les hipotètiques col·lusions que es puguin produir entre els seus interessos privats i els interessos públics que representen en l'exercici d'aquestes funcions.

Alguns d'aquests deures es connecten amb la transparència i amb la idea que l'exercici de les funcions representatives municipals està directament vinculat amb el servei a la ciutadania, i mai amb l'enriquiment o el profit propi derivat de les posicions de poder que circumstancialment ocupa el polític local.

I, en l'àmbit dels **deures**, cal fer una distinció clara entre els deures **que els regidors "electes" han de complir com a requisit previ per poder prendre possessió del càrrec, i els que els incumbeixen un cop adquirida la condició de membres del Ple de l'Ajuntament o, si s'escau, del mateix Govern municipal.**

Els primers es vinculen amb els "interessos" (activitats professionals o patrimoni de la persona), a l'efecte de disposar d'una informació fidedigna sobre quines activitats puguin ser incompatibles amb la seva funció o, si s'escau, quin era el patrimoni real que el càrrec públic representatiu tenia abans d'accedir a l'exercici d'aquestes funcions i quin, per tant, el disponible després de l'exercici d'aquest.

Tota aquesta informació s'emmarca en una sèrie de mesures aprovades per tal d'aturar la corrupció i està impregnada, així mateix, de l'aplicació del principi de transparència. Tenen la finalitat de dur a terme un seguiment efectiu dels interessos professionals i patrimonials del càrrec públic representatiu al llarg de l'exercici de la seva funció, i pretenen evitar, per exemple, que el seu patrimoni personal tingui increments no justificats que es puguin derivar exclusivament de l'exercici desviat de les seves funcions representatives.

Els deures que els regidors han de complir com a requisit previ a la seva presa de possessió en el càrrec, es concreten en la presentació de la **declaració d'interessos**, que inclou **dues declaracions diferenciades**:

- ▶ Una **declaració sobre causes de possible incompatibilitat** i sobre qualsevol activitat que els proporcioni o pugui proporcionar ingressos econòmics.
- ▶ Una **declaració dels seus béns patrimonials i de la participació en societats de tot tipus**, amb informació de les societats participades i de les liquidacions dels impostos sobre la renda, patrimoni i, si s'escau, societats.

Les declaracions tindran caràcter públic, i s'inscriuran en el registre d'activitats i de béns i drets patrimonials, respectivament. A més, aquestes declaracions es publicaran anualment, i sempre en el moment de finalització del mandat, en els termes que es fixin en cada Estatut municipal.

Els regidors també estan a obligats presentar, totes les vegades que calgui, les **declaracions complementàries** per les variacions que es puguin produir en el seu patrimoni o activitat al llarg del mandat, **i, un cop produït el cessament, hauran de formular una nova declaració sobre el seu patrimoni i activitats.**

Deures dels regidors com a membres de la corporació

- ▶ Assistir a les sessions dels òrgans col·legiats dels quals formin part.
- ▶ Abstenir-se en la deliberació, votació, decisió i execució dels assumptes en els que puguin tenir un interès personal o professional; parentiu amb algun dels interessats o amistat o enemistat manifesta; haver estat testimonis o perits en el procediment o tenir relació de servei amb una persona física o jurídica interessada en l'assumpte.
- ▶ No utilitzar el seu càrrec amb fins particulars.
- ▶ Guardar reserva d'informació i difusió de documentació confidencial.
- ▶ Observar el règim general d'incompatibilitats i les específiques en matèria de contractació pública.

Incompatibilitats

Les incompatibilitats tendeixen en la major part dels casos a garantir la independència moral. Certes ocupacions públiques o privades, certes activitats que posen la persona escollida en una situació directament o indirectament subordinada, n'amenaçarien la llibertat.

Georges Vedel

El règim d'incompatibilitats dels càrrecs públics representatius locals, **té com a finalitat essencial evitar la col·lusió d'interessos (públics i privats), així com garantir l'objectivitat i la imparcialitat en l'exercici ple de les seves funcions** i, si s'escau, salvaguardar l'eficàcia en el desenvolupament de les seves pròpies comeses.

Així, els regidors estan sotmesos a un règim d'**incompatibilitats** que impedeix que puguin percebre retribucions per l'exercici del seu càrrec i, al mateix temps, altres retribucions (excepte dietes) amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques i dels ens, organismes o empreses que en depenen. Així mateix, tenen vetat el desenvolupament d'altres activitats en els mateixos termes que la llei estableix per al personal al servei de les administracions públiques.

Si al membre electe li afecta una situació d'incompatibilitat, haurà de triar entre renunciar al càrrec de regidor o bé abandonar la situació que origina la incompatibilitat.

Legalment s'estableixen amb detall **les causes d'inelegibilitat per al càrrec de regidor** (és a dir, les que impedeixen l'elecció), **que esdevenen causes d'incompatibilitat si són sobrevingudes** (és a dir, si es produeixen després de l'elecció). Prescindim de les causes d'inelegibilitat i centrem l'atenció en les d'incompatibilitat:

SUPÒSITS D'INCOMPATIBILITAT

- ▶ **Advocats o procuradors que dirigeixin o representin parts en procediments judicials o administratius contra la corporació, excepte si dirigeixen o representen regidors que impugnen un acord que van votar en contra.**
- ▶ **Personal en actiu de l'Ajuntament respectiu i de les entitats i establiments que en depenen.**
- ▶ **Directors generals o assimilats de les caixes d'estalvis provincials i locals que actuen al terme municipal.**
- ▶ **Contractistes o subcontractistes de contractes, el finançament total o parcial dels quals sigui a càrrec de la corporació municipal o d'establiments que en depenen.**
- ▶ **Deutors, directes o subsidiaris, de la corresponent corporació local, contra els qui hagi estat expedit un manament de constrenyiment per resolució judicial.**

Els darrers anys ha estat introduït un nou supòsit específic d'incompatibilitat, traslladat de la legislació estatal aplicable a l'Administració de l'Estat i que té com a finalitat prevenir situacions que puguin donar lloc a hipotètics conflictes d'interessos. A aquest efecte, ha estat previst un període de temps (dos anys) en el qual, després d'abandonar les funcions representatives de caràcter executiu, no es podran exercir determinades activitats.

Aquest **supòsit específic** d'incompatibilitat fa referència expressa als regidors que hagin ostentat responsabilitats executives en el Govern local. Aquests regidors, un cop finalitzat el seu mandat, no podran, durant els dos anys següents a la data del seu cessament, exercir els seus serveis a empreses o societats privades relacionades directament amb les competències del

càrrec exercit. Els ajuntaments tenen l'opció de preveure una compensació econòmica durant aquest període per als qui, com a conseqüència d'aquesta incompatibilitat, no puguin exercir la seva activitat professional ni percebin retribucions econòmiques per altres activitats.

4. Responsabilitat dels regidors

A un Estat democràtic, **a part de les responsabilitats polítiques** a què estan subjectes els càrrecs públics representatius com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions de naturalesa executiva (moció de censura a l'alcalde, votació de confiança en els casos així previstos en la legislació local, etc.), o més concretament la responsabilitat genèrica que implica el fet de sotmetre cada quatre anys la seva gestió a l'escrutini dels electors, **els càrrecs públics representatius locals estan subjectes així mateix a responsabilitats de naturalesa penal, civil i administrativa pels actes i omissions realitzats en l'exercici de les seves funcions.**

Cal, en tot cas, diferenciar nítidament aquest tipus de responsabilitats, ja que les primeres (és a dir, les responsabilitats polítiques) deriven de la mateixa interacció del sistema polític municipal i del joc entre majories (que donen suport a l'alcalde i al Govern municipal) i minories (que el controlen), i tenen per tant una empremta politicoinstitucional innegable. Mentre que en les segones (administratives, penals o civils) la responsabilitat, normalment, és personalitzada i es vincula a l'acció (o omissió) del concret representant polític.

Cada regidor és responsable personalment de les seves accions, de manera que si incorre en responsabilitat no es podrà escudar en el grup polític al qual pertany.

La possibilitat d'incórrer en responsabilitat afecta cada electe local en relació amb la seva participació en les resolucions i acords que s'adoptin.

En les decisions dels òrgans unipersonals el responsable és el titular de l'òrgan. En els acords adoptats als òrgans col·legiats només seran responsables els qui hagin emès el seu vot en sentit positiu.

RESPONSABILITAT POLÍTICA	RESPONSABILITAT ADMINISTRATIVA	RESPONSABILITAT PENAL	RESPONSABILITAT CIVIL
<ul style="list-style-type: none"> ▶ La derivada de les funcions de control i fiscalització exercides pel Ple a través d'instruments com les interpel·lacions, preguntes, mocions, i que pot afectar tots els membres de la corporació. ▶ La moció de censura i la qüestió de confiança de l'alcalde. ▶ En el règim dels municipis de gran població, els regidors que formen part de la Junta de Govern Local responen políticament de la seva gestió de manera solidària, sense perjudici de la responsabilitat directa de cada un d'ells per la seva gestió. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Els qui hagin votat favorablement els acords que puguin donar lloc a responsabilitat. Per tant, no respondran els qui no hagin assistit a la sessió, els qui hagin votat en contra o els qui s'hagin abstingut. ▶ Els qui faltin sense justificació a les sessions o els qui incompleixin reiteradament les seves obligacions podran ser sancionats amb una multa per part de l'alcalde. 	<p>Pel fet d'haver participat en l'adopció de determinats acords hi pot haver delictes en relació amb:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ L'ordenació del territori i l'urbanisme. ▶ El patrimoni històric. ▶ Els recursos naturals i el medi ambient. <p>Delictes contra l'Administració pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Desobediència en el compliment de sentència. ▶ Prevaricació. ▶ Suborn. ▶ No-tramitació de denúncies. ▶ Privació del vot. ▶ Tràfic d'influències. ▶ Infidelitat en la custòdia de documents. ▶ Fraus i exaccions il·legals. ▶ Malversació. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Quan per dol, culpa o negligència greu, hagin causat danys i perjudicis a la mateixa corporació o a tercers, si aquests han estat indemnitzats per aquella. ▶ Quan el Tribunal de Comptes aprecii responsabilitats en la gestió econòmica local que hagi causat dany en els fons públics (responsabilitat comptable). ▶ Quan en els debats del Ple s'expressin opinions que es considerin lesives del dret a l'honor.

5. Els grups polítics municipals i els regidors

Només des de la ingenuïtat o des de la hipocresia es pot pretendre que la democràcia sigui possible sense partits polítics.

Hans Kelsen

També a la política municipal, igual que va succeir abans en els parlaments estatal i autonòmics, ha arribat un profund procés de racionalització, que es plasma essencialment en el paper que els “grups polítics municipals” compleixen en el funcionament quotidià de la vida municipal. Sens dubte, una democràcia representativa que es basa en una “democràcia de partits, coalicions o agrupacions electorals” ha de disposar d'aquests instruments per gestionar de manera racional el Govern local.

No obstant això, és oportú ressaltar que són els regidors i no les formacions polítiques, o les llistes per les quals han estat elegits, els que integren l'Ajuntament. **Els grups polítics són elements organitzatius que serveixen per facilitar l'actuació dels regidors en el funcionament polític de la institució municipal**, però no són òrgans de l'Ajuntament, i no tenen personalitat jurídica.

Els grups polítics es corresponen, en efecte, amb les llistes electorals per les quals s'han presentat els regidors. És possible l'existència d'un “grup polític” compost d'un sol membre, si bé, per facilitar l'organització municipal, en aquests casos el Reglament orgànic pot exigir un nombre mínim de regidors per constituir un grup. Els regidors que no poden formar grup polític s'integren en el que se sol denominar **grup mixt**.

Els titulars del dret a l'accés en condicions d'igualtat als càrrecs representatius són els ciutadans i no els partits polítics, i el mateix passa amb el dret de permanència en el càrrec. Per aquest mateix motiu, s'insistia en el tema de la responsabilitat en el fet que el regidor en l'exercici del seu càrrec només depèn de la voluntat dels seus electors, tot i que funcionalment s'integri en un determinat grup polític.

La constitució d'un grup polític municipal es realitza mitjançant un escrit dirigit al president de la corporació, signat per tots els membres, en el qual es manifesta la seva expressa voluntat d'integrar-s'hi. Aquest procés s'ha de formalitzar abans de la celebració del primer Ple ordinari després de la constitució de la corporació. L'alcalde donarà compte al Ple dels grups que s'han format.

Els grups polítics podran tenir una dotació econòmica a càrrec dels pressupostos municipals, la qual haurà de tenir un component fix, idèntic per a tots els grups, i un altre de variable en funció del seu nombre de membres.

Pot ser interessant, almenys a determinats municipis, que els reglaments orgànics municipals garanteixin que els grups polítics municipals disposin de locals o d'instal·lacions municipals en condicions adequades per exercir les seves funcions, puguin tenir així mateix personal al seu servei, encara que limitat en nombre (personal eventual), així com que el representant del grup polític més representatiu de l'Oposició tingui la possibilitat d'acollir-se a un règim de dedicació exclusiva o parcial amb unes retribucions idèntiques a les que perceben els membres de l'equip de govern. Aquest catàleg de mesures té com a únic objecte reforçar el paper institucional de l'Oposició en el sistema de govern municipal.

L'abandonament d'un regidor del seu grup o la seva expulsió, si no renuncia a la seva acta de regidor, el col·loca a la posició de **regidor no adscrit**. En el cas d'expulsió, és possible la seva impugnació davant els tribunals, però, en tractar-se d'actes de discrecionalitat política, és difícil que es resolguin amb èxit a favor de l'expulsat.

El més cridaner d'aquesta qüestió és que l'expulsió del grup no comporta la pèrdua de la condició de regidor.

Avui dia un Govern no ha de témer tant el vot de censura de l'Oposició com la insubordinació en el si del seu propi partit, que pot produir un canvi de Govern.

Gerhard Leibholz

Quan el regidor s'enfronta o perd la confiança del partit polític que el va presentar com a candidat, en seguir conservant el seu dret a romandre en el càrrec poden donar-se casos de **"transfugisme"**. El regidor trànsfuga passa a donar suport a un grup diferent d'aquell pel qual va ser elegit, modificant la relació de forces existent al consistori.

En aquest context, i davant la dificultat de solucions legals, els partits polítics van formalitzar el 1998 un **"Acord sobre un codi de conducta política en relació amb el transfugisme en les corporacions locals"**, ampliat el 2000 i 2006.

Algunes mesures concretes per fer front al transfugisme:

Mitjançant aquest acord els partits polítics es comprometen a no admetre en el seu grup un regidor o qualsevol altre càrrec representatiu local integrat en la candidatura d'una altra formació, mentre mantingui el càrrec aconseguit en la candidatura original. També es comprometen a no utilitzar trànsfuges per constituir, mantenir o canviar majories de govern de les institucions públiques, a no donar suport a cap iniciativa que vingui d'ells, i a desincentivar el transfugisme polític a través de mesures dissuasives de caràcter reglamentari i protocolari.

Com a mesura addicional, i per evitar que un regidor trànsfuga pugui alterar la voluntat popular i modificar el Govern municipal, en les últimes modificacions de la legislació electoral, en relació amb la moció de censura de l'alcalde, s'estableix que en la seva presentació, i per preservar que es manté la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació, no es podrà tenir en compte els qui formin part del grup de l'alcalde censurat o hagin deixat de pertànyer al seu grup d'origen.

6. El regidor no adscrit

La regulació legal del regidor no adscrit pretén ser la solució a les anomalies descrites. S'aplica tant al representant que no s'integri en el grup polític de la formació per la qual va ser elegit (voluntàriament o involuntàriament) com al que abandoni el seu grup de procedència (voluntàriament).

El regidor no adscrit té els drets que individualment li corresponen com a membre de la corporació, però no els derivats de la seva pertinença a un grup polític. No té dret a constituir o integrar-se al grup mixt, i perd els drets econòmics i mitjans vinculats als grups.

Pel que fa a les solucions particulars i les possibilitats de participació o no d'aquests regidors a les comissions, correspondrà a cada Reglament orgànic, i a l'alcalde, quant a la intervenció en els debats, establir les condicions de participació dels regidors no adscrits.

7. Conclusions

1. La principal funció del regidor és representar els interessos del ciutadà, així com protegir l'interès públic. I ha de desenvolupar aquesta tasca amb independència. Perquè això sigui així, **l'Estatut del regidor reconeix un conjunt de drets, així com un elenc de deures, que permeten al regidor exercir la seva missió de servir el ciutadà amb independència, i en adequades condicions econòmiques i personals.**
2. En tot cas, s'han de diferenciar, pel que fa a l'Estatut del representant municipal, els **drets i deures vinculats més estretament amb el regidor com a representant de la minoria, i els que es nuen a l'exercici de funcions de naturalesa executiva.** No obstant això, el legislador no diferencia ambdós plans del problema, encara que a la pràctica es poden delimitar clarament (exercici de drets com ara l'accés a la documentació, mocions, preguntes, etc.).
3. **Els drets del regidor li permeten exercir adequadament la seva funció d'impuls i de control polític** (dret a participar en reunions, a romandre en el càrrec i a obtenir informació), **mantenir, si s'escau, una situació sociolaboral estable mentre està en el càrrec** (mitjançant les figures dels serveis especials i de l'excedència forçosa), i **preservar la seva subsistència** (dret a retribució i dietes).
4. Per la seva banda, **alguns deures del regidor persegueixen evitar qualsevol possible conflicte d'interessos**, i, per tant, fer que el regidor exerceixi les seves funcions amb independència i objectivitat, lluny de qualsevol pressió o influència que l'allunyi de la seva exclusiva comesa de servir l'interès públic. És per aquest motiu que el regidor **ha de presentar una declaració sobre causes de possible incompatibilitat (així com d'activitats) i fer pública la seva situació patrimonial** abans d'accedir al càrrec. Hi ha, així mateix, uns supòsits taxats d'incompatibilitat previstos en la legislació.
5. Aquest Estatut, en la seva missió de vetllar per l'estricta sotmetiment del regidor a la seva tasca de servir exclusivament l'interès públic i la ciutadania, es complementa amb un règim de responsabilitats. **En primer lloc, hi ha la responsabilitat política** (derivada de la posada en marxa dels mecanismes de control polític com ara la moció de censura). **El regidor, en l'exercici del seu càrrec, pot incórrer així mateix en responsabilitat administrativa** (per incomplir els seus deures estatutaris), **civil** (pels danys causats per les seves decisions), i **penal** (en el cas de cometre un delictes, com, per exemple, les actuacions per corrupció, com el suborn o la prevaricació).
6. Finalment, cal destacar, de nou, que el regidor serveix el ciutadà i respon exclusivament davant d'ell. És en aquesta clau que s'han d'entendre les relacions entre el regidor i el grup polític al qual s'adscriu. **El grup polític és un mecanisme de racionalització de**

la política municipal, a través de la configuració d'unes estructures organitzatives i de suport, que disposen de finançament. Però el càrrec de regidor no depèn del grup, sinó que es vincula amb el ciutadà que l'ha escollit. És per aquest motiu que el regidor no perd el seu càrrec en abandonar el seu grup polític.

- 7.** No obstant això, **per evitar el transfuguisme**, fenomen que altera les majories configurades a les urnes, **els partits polítics han pactat no acollir en els seus grups polítics regidors que renunciïn al seu grup original. La recent reforma de la legislació electoral dificulta més encara el paper del trànsfuga com a element desestabilitzador de majories prèviament configurades.** Així mateix, figures com el regidor no adscrit, que no té els drets de pertànyer a un grup polític, són mesures que ha pres el legislador espanyol per combatre el transfuguisme.

8. Instruments de gestió

1. Elaboració de **codis ètics i de conducta** per part dels governs locals, que tinguin per objecte específic els càrrecs representatius municipals i estableixin, entre altres coses, un ampli **elenc de principis aplicables a l'exercici de l'activitat del càrrec representatiu**, diferenciant el paper dels membres de la majoria (alcalde i Govern municipal) i els de la minoria (Oposició).
2. Determinació de **pactes o acords polítics de naturalesa intermunicipal**, a través de les associacions de municipis o mitjançant un altre tipus d'instruments, en què es fixin escales orientatives sobre l'estructura del sistema de retribucions dels càrrecs públics representatius municipals segons el règim de dedicació i la grandària del municipi respectiu, es garanteixi l'exercici de les funcions de representació per part de l'Oposició (locals, regidor o regidors amb dedicació, etc.), així com es determinin qualssevol altres aspectes vinculats amb l'Estatut dels representants municipals.
3. Concreció en el **Reglament orgànic municipal** de tots els aspectes connectats amb l'Estatut dels representants municipals, a fi de millorar la qualitat democràtica, la transparència i el bon funcionament del sistema institucional en conjunt.

9. Algunes lectures per tal d'aprofundir

- ▶ *Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo de las corporaciones locales.*
http://www.mpt.gob.es/areas/politica_local/cooperacion_local/organos_de_cooperacion/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/parrafo/012/document_es/1.2%20AcuerdoAntitransfuguismo.2006.pdf
- ▶ *Código Europeo para la integridad política de los representantes locales y regionales electos.*
http://www.mpt.gob.es/areas/politica_local/union_europea_y_organismos_internacionales/parrafo/06/document_es/codigoeuropeo.pdf
- ▶ EUDEL (ASSOCIACIÓ DE MUNICIPIS BASCOS), *Acuerdo para la gobernabilidad municipal y el libre ejercicio de su cargo por concejales, concejalas, alcaldes y alcaldesas vascas (20/12/2007).*
<http://www.eudel.net/aNG/web/cas/docs/ultimos/index.jsp>
- ▶ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Los concejales y el acceso a la información. El derecho de los concejales de acceso a la documentación local*, 2a ed., Ed. Comares, Granada, 2003.
- ▶ LLORCA RAMIS, Juan Bautista, *Guía práctica del concejal*, Volum I, Aranzadi, Madrid, 2009.
- ▶ REBOLLO PUIG, Manuel, *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, Tirant lo Blanch, València, 2007, tom II.
- ▶ SALANOVA ALCALDE, Ramón, *Manual sobre organización y funcionamiento de los municipios*, Colección Cátedra de Derecho Local, Civitas-Thomson, 2011.

