



PARLAMENT DE CATALUNYA

Comissió de Governació, Administracions Públiques i Habitatge

**Proposició de Llei de regulació dels règims d'inelegibilitat i d'incompatibilitats
i dels conflictes d'interessos dels diputats i diputades del Parlament de
Catalunya**

(TRAM- 202-00009/11)

COMPAREIXENÇA FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (FMC)

Sr. Eduard Rivas, Alcalde d'Esparreguera i
Vicepresident 1er d l'Àmbit de Bon Govern i Innovació democràtica de l'FMC

24 de maig de 2016



I. Consideracions generals

Bona tarda, senyores diputades, senyors diputats, benvolguts.

Voldria, en primer lloc, **expressar el nostre agraïment institucional ja que en el si d'aquesta Comissió del Parlament de Catalunya es vol escoltar, una vegada més, la veu de la Federació de Municipis de Catalunya**, en la present ocasió en relació amb aquesta proposició de llei.

Be, **la proposició de llei que avui examinem tracta d'una regulació que només afecta de forma molt indirecta als governs locals**. De fet l'afectació es redueix a determinats càrrecs directius d'aquestes estructures locals de govern i del seu sector públic. **Encara que no cal obviar que pot tenir incidència indirecta, com després es dirà. Per aquest motiu, les consideracions que s'exposen en aquesta compareixença són principalment de caràcter general**; és a dir, se centren principalment en l'impacte que aquesta proposició té pels governs locals, però **així mateix farem algunes reflexions que posen en relleu la importància que té una regulació "exemplar" sobre una matèria** (estatuts dels càrrecs públics representatius) **que, depenent de quines siguin les solucions normatives que s'adoptin, podria tenir algun reflex indirecte sobre la regulació del règim local**.

Deixarem explicitada la nostra posició en el **document que lliurem a la Mesa**, ja que la limitació de temps ens impedeix ara tractar amb extensió els punts més rellevants sobre aquesta qüestió.

En efecte, **en l'àmbit de les inelegibilitats, incompatibilitats i conflictes d'interessos de càrrecs locals representatius**, aquesta regulació es caracteritza avui en dia per ser precària, insuficient i atomitzada, així com plena de reenviaments a normes destinades a altres col·lectius o altres nivells de govern molt diferents dels representants locals. L'article 75 de la Llei Reguladora de les Bases de Règim Local és un testimoni normatiu d'aquestes insuficiències a les quals ens referim. **Per tant, la proposició de llei diagnostica clarament un problema al qual se li ha de donar una correcta solució, tot i que en aquest cas sigui només aplicable al Parlament de Catalunya**.

És obvi que Catalunya necessita una llei electoral que reguli tots aquells aspectes relacionats amb el règim d'eleccions al Parlament de Catalunya. Són ja molts anys de buit normatiu i aquesta anomia es pretén cobrir parcialment amb aquesta proposició de llei presentada davant la cambra. Ho valorem positivament.

És cert, igualment, que aquest buit normatiu genera inseguretat jurídica. El Reglament del Parlament de Catalunya preveu algunes normes aplicables a aquests àmbits, però en matèria d'incompatibilitats -com després es dirà- aquestes es limiten a l'àmbit habitual d'intervenció del Reglament: **el procediment de tramitació de les incompatibilitats**. És, efectivament,



l'àmbit natural de joc del Reglament parlamentari en aquestes matèries, tal com ha reconegut la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

Pel que fa als conflictes d'interessos, el Reglament del Parlament regula aquesta matèria a l'article 16. En aquest article es duu a terme una definició de conflicte d'interessos i així mateix es precisa què s'entén per "interessos personals" (apartat 1 de l'article 16). També es preveu quan es considera que no hi ha conflicte ("quan un diputat pot obtenir un benefici únicament pel fet de pertànyer al conjunt de la població o d'una categoria o grup ampli de persones"). La resta de previsions (apartats tercer i quart de l'article 16) tenen un caràcter de principis o es projecten sobre aspectes formals (de tramitació). Per tant, no es pot considerar que aquesta regulació prevegi l'ampli ventall d'hipotètics conflictes d'interessos que es puguin produir en l'àmbit parlamentari per activitats "ex ante", "durant" o "ex post" com a conseqüència de l'exercici de l'activitat parlamentària i de l'exercici d'activitats privades o públiques.

El Reglament del Parlament de Catalunya estableix així mateix en el seu **article 15** que "**són aplicables als diputats, amb caràcter general, els principis ètics i les regles de conducta establertes per als alts càrrecs per la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern**". Sens dubte, aquesta referència s'ha d'entendre feta a la **Llei 19/2014, de 29 de desembre, del Parlament de Catalunya**.

I dins d'aquesta Llei de Transparència, com també apunta l'article 15 del Reglament, el Parlament ha d'elaborar i aprovar un codi de conducta. Sens dubte, davant l'absència de normativa específica que reguli aquesta matèria de conflicte d'interessos, són els codis de conducta els instruments a partir dels quals, mitjançant un sistema d'autoregulació, s'estableixen aquestes possibles causes de conflictes d'interessos "ex ante", "durant" i "ex post" al mandat parlamentari.

Així es ve fent en el món anglosaxó, on -al marge d'algunes regulacions legals- es preveuen en els codis de conducta aquests aspectes i s'encomana a una Comissió d'Ètica o a un Comissionat la interpretació de l'abast i el seguiment d'aquestes previsions.

Com bé recull la proposició de Llei, a dia d'avui no s'ha aprovat un codi de conducta per part del Parlament. Per tant, en aquesta matèria hi ha un doble buit: no existeix una regulació legal pròpia ni tampoc s'ha transitat pel camí de "l'autoregulació".

En conclusió, la necessitat de la proposició de Llei és òbvia.

En el terreny de les incompatibilitats la proposició de Llei es justifica en els mateixos termes. I s'ha de reconèixer, en efecte, que -en línia amb el que planteja la proposició de Llei- a dia d'avui objectivament hi ha una necessitat imperiosa de regular aquestes matèries, davant "la creixent i molt raonable demanda social de transparència respecte de l'actuació dels càrrecs públics".

Es cert que la **Llei 13/2008, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats d'alts càrrecs, preveu** a llur article 10 un sistema d'incompatibilitats pels alts càrrecs de la Generalitat de



Catalunya amb la condició de membre del Parlament de Catalunya (llevat el cas obvi del President i els Consellers), **però aquesta proposició de llei va més enllà** ja que determina no només la incompatibilitat, sinó també la inelegibilitat. Però aquesta qüestió o objecte no es refereix més que als alts càrrecs de la Generalitat i, aquest punt de vista, no interessa en aquesta compareixença.

La proposició normativa troba, així, una base ferma des del punt de vista material, tot i que es planteja com una regulació "amb vocació provisional". Però abans d'introduir-nos en aquelles qüestions materials que ens puguin afectar com a governs locals, sí que és oportú aturar-se en la dimensió formal del problema.

II. Consideracions de caràcter formal: quin caràcter ha de tenir la llei que reguli aquesta matèria.

Ja hem dit que la iniciativa legislativa és oportuna, sobretot davant l'absència d'una llei electoral i la necessitat de clarificar un règim jurídic d'inelegibilitats, incompatibilitats i conflictes d'interessos dels parlamentaris catalans davant l'escrutini cada vegada més intens de la ciutadania respecte a aquests temes.

No obstant això, es podrien plantejar alguns problemes formals en aquesta proposició de llei. Uns relativament fàcils de resoldre i altres, probablement, requereixen una solució més complexa. M'explico : La primera pregunta es també òbvia: la llei que reguli les causes d'inelegibilitat i incompatibilitat dels parlamentaris catalans ha de ser la llei electoral?

El problema es planteja amb la redacció de l'article 56.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, on s'estableix que el "règim electoral" és regulat per una llei del Parlament (anomenada "Llei electoral"; article 56.3 EAC) que ha de ser aprovada en una votació final sobre el conjunt del text per majoria de dues terceres parts dels diputats.

La llei que aprovi el "règim electoral" -tal com preveu l'article 62.2 EAC- s'enquadra dins del concepte de "lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut"; però, a diferència de les altres matèries (a les quals s'exigeix una majoria absoluta per a la seva aprovació, modificació i derogació), la llei que aprovi (modifiqui o derogui) el "règim electoral" ha de ser aprovada per majoria de dos terços. Sens dubte es tracta d'una majoria molt qualificada, que pretén assolir elevats consensos per una llei electoral que regula les regles de joc dels processos electorals al Parlament de Catalunya. Però aquest punt no ens interessa.

Sí que és important determinar fins a quin punt a la reserva material sobre "règim electoral" que estableix l'EAC s'hi inclouen les regulacions que afecten les inelegibilitats, incompatibilitats i els conflictes d'interessos.

No descobriríem res de nou si afirmem que, en l'àmbit estatal, l'expressió "règim electoral general" és una matèria reservada a llei orgànica (articles 70 i 81 CE) que inclou, almenys, la regulació de les inelegibilitats i incompatibilitats. La jurisprudència constitucional ho ha



confirmat en reiterades sentències. **Però, en aquest cas, la mateixa dicció de l'article 70.1 CE no deixa cap espai al dubte: "La Llei electoral determinarà les causes d'inelegibilitat i incompatibilitat dels diputats i senadors"**. A més, la pròpia Constitució estableix un seguit de càrrecs o activitats que, en tot cas, han de ser considerats com inelegibles (i, per tant, incompatibles). **Aquesta mateixa tècnica de reserva la trobem en algun altre Estatut d'Autonomia, com per exemple, el d'Andalusia.**

La diferència rau en que l'EAC no conté una delimitació material precisa de quin ha de ser el contingut necessari d'aquesta llei electoral. Almenys, no ens indica en cap cas que les inelegibilitats i incompatibilitats, així com, si s'escau, els conflictes d'interessos, hagin de formar necessàriament part integrant de la llei electoral.

A més, en el cas català convergeix una diferència addicional: la majoria reforçada de dues tercers parts per a l'aprovació del text de la llei electoral en una votació final sobre el conjunt del projecte exigeix una interpretació restrictiva sobre quin pugui ser l'abast o àmbit de la matèria "règim electoral" que ha de ser regulada per la llei electoral i aconsella ser molt prudents a l'hora de definir bé quins són els seus contorns; en cas contrari es podria estar "petrificant" el sistema jurídic i ens trobaríem amb una elevada dificultat per modificar unes normes legals -que, per definició, atesa la matèria que regulen han de ser adaptatives- ja que es requeriria una majoria molt qualificada per a procedir a la seva reforma.

Així mateix, existeixen altres arguments que avalen, almenys clarament en el cas de les incompatibilitats, la inadequació per part del legislador català de règim electoral de regular aquesta matèria.

En efecte, el mateix Tribunal Constitucional, en la sentència 155/2014, de 25 de setembre, ha deixat meridianament clar que el règim d'incompatibilitats parlamentàries no és una matèria necessàriament connectada amb el règim electoral, encara que de vegades es reguli dins d'aquest. Aquestes són les seves paraules:

"A mayor abundamiento, la incompatibilidad parlamentaria no tiene propiamente reflejo en el proceso electoral, sino más bien en la adquisición plena de la condición parlamentaria –y conservación, en su caso, de la misma- una vez que el candidato haya resultado electo, incardinándose por lo tanto en el ámbito de las relaciones jurídico-parlamentarias, todo ello sin perjuicio de que por imperativo constitucional (o estatutario, en este caso) la regulación sustantiva de las incompatibilidades se contenga en la norma electoral" (FJ 3).

Òbviament, l'EAC no estableix tal imperatiu. **Per tant, en aquest cas, la Llei del Parlament de Catalunya (o, si escau, el Reglament del Parlament) està plenament habilitada per regular el sistema d'incompatibilitats i conflictes d'interessos.** I, per tant, es podria defensar sense cap dubte que la proposició de llei en aquest punt és plenament correcta des del punt de vista formal.



Més problemes pot plantejar la delimitació de si el règim d'inelegibilitats ha de formar part o no de la llei electoral. En aquest cas tampoc hi ha una reserva estatutària que així ho estableixi. Però, d'una banda, la jurisprudència constitucional és molt constant al respecte, ja que considera que les inelegibilitats sí que formen part substantiva d'aquesta noció de règim electoral. Així s'expressa de nou el Tribunal Constitucional en la ja esmentada sentència 155/2014 (amb precedents en la sentència 72/1984):

“El derecho de sufragio pasivo guarda íntima conexión con la inelegibilidad; es más, esta sí que guarda relación con el derecho electoral y, por ende, con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo” (FJ 3).

És cert que aquests pronunciaments de la jurisprudència constitucional es materialitzen sobre un marc constitucional o estatutari que és diferent i distant a l'existent a Catalunya, on no es preveu una reserva expressa del règim jurídic de les inelegibilitats a favor de la llei electoral. Es podria, per tant, adoptar una interpretació restrictiva de l'abast d'aquesta reserva "material" de llei en funció de la majoria qualificada exigida per a la seva aprovació (dos terços), però no és menys cert que les inelegibilitats parlamentàries es projecten de forma diàfana sobre el procés electoral amb unes connexions més que evidents amb el dret de sufragi passiu.

Tenint en compte aquests pressupòsits, almenys pel que fa al règim jurídic de la inelegibilitat, la prudència pot aconsellar que la proposició de llei que es presenta sigui aprovada amb el caràcter de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, amb les majories abans esmentades; llevat que es faci una interpretació que vagi en la direcció que, en no existir reserva material expressa i atès que les majories exigides són molt àmplies, s'imposa una interpretació restrictiva de l'abast de l'expressió "règim electoral" que no inclou la regulació del règim d'inelegibilitat dels parlamentaris. Sobre aquest punt els serveis lletrats de la Cambra emetran, en el seu moment, la seva opinió al respecte.

III. Consideracions de caràcter material: la seva hipotètica afectació a l'àmbit local de govern. Introducció

Introducció

En l'anàlisi del contingut material (és a dir, allò que regula la proposició de llei), com abans deia, només ens aturarem en aquells aspectes que tenen a veure amb les qüestions que afecten o poden afectar a l'àmbit local de govern.

Realment, com que es tracta d'una proposició de llei l'objecte fonamental de la qual és regular els règims d'inelegibilitat, d'incompatibilitat i els conflictes d'interessos dels diputats i diputades del Parlament de Catalunya, l'afectació a l'àmbit local de govern és, tal com es veurà, molt indirecta.



Tot i així, la presentació d'aquesta iniciativa parlamentària ens permet dur a terme algunes reflexions sobre aquests règims en relació amb l'exercici de funcions representatives o directives pel que fa referència als nivells de govern local (ja que els funcionaris públics locals que siguin elegits com a diputats del Parlament de Catalunya es regeixen per la mateixa normativa de funció pública, com aviat va reconèixer la jurisprudència constitucional).

Abans d'analitzar el contingut de la proposició de llei que pugui afectar les entitats locals, cal fer una breu referència sobre l'enunciat de la proposició de llei.

En línies generals cal considerar correcte l'enunciat, però realment obre algunes expectatives que després no es compleixen, ja que expressament es recull "la regulació dels conflictes d'interessos", una matèria que no es desenvolupa en el text articulat de la proposició de llei, llevat de les referències indirectes que es contenen a l'article 3 ("Declaració i registre de béns, activitats i interessos"). Tal com s'ha vist, la regulació dels conflictes d'interessos està continguda en les seves línies generals o de principis en el Reglament del Parlament.

Bé és cert que aquesta regulació és incompleta i planteja possiblement la necessitat d'un desenvolupament o concreció, però la veritat és que la proposició de llei -possiblement amb el criteri de la prudència institucional que implica no ficar-se en àmbits de decisió material ja regulats per l'autonomia normativa parlamentària- ha preferit no desenvolupar aquesta matèria. En aquest cas podria ser oportú suprimir la referència a "conflictes d'interessos" del propi enunciat del text de la iniciativa legislativa.

Inelegibilitats.

Les causes d'inelegibilitat es contenen a l'article 1 de la proposició de llei. El problema ja ha estat exposat i no cal tornar sobre el mateix: fins a quin punt les causes d'inelegibilitat no han de formar part integrant de la **noció "règim electoral" que es preveu a l'article 56.2 (EAC)?** Si així es considerés, és obvi que la llei hauria de tenir (almenys en aquest punt) caràcter de **"Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut" i el text final del projecte hauria de ser aprovat per dues terceres parts dels membres integrants del Parlament.** Aquesta majoria requereix un consens molt ampli.

Es podria, però, com s'ha dit, efectuar una interpretació diferent: seria aquella que considerés que, davant l'absència de referència expressa a les causes d'inelegibilitat en l'Estatut quan es refereix al règim electoral, aquesta matèria podria ser regulada per llei "ordinària" (això és, no per la llei electoral) i, per tant, es podria aprovar per majoria simple. Si bé és possible defensar aquesta tesi, no és menys evident que **les connexions entre sufragi passiu i inelegibilitat són clares.** Caldrà atènyer-se sobre aquesta qüestió, com s'ha dit, a l'opinió autoritzada dels serveis lletrats de la Cambra.

Les causes d'inelegibilitat estan a més a més determinades a la Llei Orgànica de Règim Electoral General de 1985 (Llei Orgànica de Règim Electoral General, "LOREG"), i són aplicables a tot tipus de processos, incloent-se també (tal i com ha reconegut la jurisprudència



del Tribunal Constitucional) aquells que són propis de les comunitats autònomes, sense perjudici que aquestes puguin exercir les seves pròpies competències determinant expressament aquestes inelegibilitats. **Aquesta previsió apareix reconeguda en la disposició addicional primera de la LOREG. I la proposició de llei es fa ressò de forma precisa d'aquesta remissió a l'apartat 1 de l'article 1. Certament, la no existència de normativa catalana sobre aquest punt introdueix un ampli marge d'inseguretat sobre quines funcions, activitats o càrrecs són inelegibles, almenys pel que fa a l'àmbit de les institucions catalanes.**

I aquesta és una qüestió que és competència del legislador català i que regula de forma correcta l'apartat 2 de l'article 1 de l'esmentada proposició de llei. **No obstant això, en aquestes causes d'inelegibilitat tot just apareix alguna que tingui relació expressa amb l'àmbit local de govern. Potser només de manera molt indirecta podria tenir alguna connexió l'apartat g) quan es refereix a "presidents" o "patrons" d'aquelles fundacions i consorcis en què, a més de la Generalitat de Catalunya, participin ens locals.** Això podria afectar en algun cas a càrrecs representatius locals. Però és una afectació tangencial i molt indirecta. La resta de causes d'inelegibilitat van dirigides a càrrecs, funcions o activitats de l'Administració de la Generalitat, en el seu sector públic o, en fi, en altres institucions de Catalunya, però sense referència expressa als ens locals.

Únicament hi ha una referència expressa als secretaris d'ajuntament en la mesura que participen en els òrgans de l'Administració electoral. Materialment aquesta causa d'inelegibilitat pot estar justificada (ja que resulta raonable que qui intervé en el procés electoral no pugui ser part del mateix com a candidat), però formalment es pot plantejar algun problema: l'administració electoral és una matèria de competència estatal recollida en la LOREG i, en tot cas, les causes d'inelegibilitat han de ser taxades amb criteris restrictius, ja que són causes que impedeixen participar en un procés electoral com a candidats/es i, per tant, estableixen límits a l'exercici d'un dret fonamental. Però no hi caben objeccions de fons a aquest punt.

Incompatibilitats.

Més importància té, en el nostre cas, la determinació de les causes d'incompatibilitats, ja que l'afectació als nivells locals de govern és (o podria ser potencialment) molt més directa. Abans d'entrar en el contingut de l'article 2 de la proposició de llei i en allò que aquesta disposició pugui afectar o no a les entitats locals, resulta oportú centrar l'atenció en els diferents models de determinació d'incompatibilitats parlamentàries en relació amb l'exercici de càrrecs representatius o executius en els governs locals.

En efecte, el règim de compatibilitat o incompatibilitat en l'exercici de funcions representatives al Parlament estatal o en els parlaments de les comunitats autònomes i l'exercici de funcions representatives com alcaldes o regidors planteja immediatament **el problema, sempre**



debatut, de fins a quin punt és raonable l'acumulació de càrrecs representatius o, si escau, executius i representatius.

En qualsevol cas, una anàlisi de les causes d'incompatibilitats entre càrrecs representatius parlamentaris i càrrecs representatius locals ens ofereix -simplificant molt les coses- almenys tres escenaris:

- **El primer seria el de la plena compatibilitat** entre càrrecs representatius parlamentaris i els càrrecs representatius locals.
- **El segon seria el de la incompatibilitat relativa en funció de l'exercici de determinats càrrecs locals.**
- Mentre que **el tercer consistiria en la plena incompatibilitat** entre tots dos mandats representatius. Solució molt traumàtica i sense recorregut pràctic, almenys en l'actualitat del nostre context institucional.

En línia del que hem exposat, podem afirmar que qualsevol de les tres opcions són opcions legítimes tant políticament com constitucionalment i han de ser avaluades per cada legislador a l'hora de fixar les causes d'incompatibilitats.

Per part de la FMC no s'ha adoptat, fins ara, cap posició definitiva al respecte; és a dir, no tenim un pronunciament exprés sobre quin hauria de ser el model a seguir. **Els tres ofereixen avantatges i inconvenients, que s'han de valorar cas per cas.** I hem de ser prudents a l'hora d'adoptar un règim d'incompatibilitats o un altre, així com a l'hora d'avaluar el règim que ha adoptat la proposició de llei. Ara bé, **no veiem inconvenient en mantenir la compatibilitat entre càrrec representatiu local i càrrec representatiu parlamentari, ans al contrari.** Una altra cosa és que la sobre càrrega representativa local derivada per exemple de l'exercici de dos càrrecs públics representatius locals de singular rellevància puguin afectar l'exercici objectiu de la representació parlamentària. Ens referim aquí al segon escenari.

S'ha de tenir en compte que si ampliem molt les incompatibilitats parlamentàries (com qualsevol altre tipus d'incompatibilitat) o establim sistemes excessivament exigents, com va exposar el prestigiós sociòleg i professor en el seu dia de la Universitat de Yale, Juan José Linz, correm el risc de descapitalitzar les institucions polítiques i apostar per una representació de baixa qualitat. És un debat molt complex i en aquests moments és millor no anar més enllà en el raonament.

La proposició de llei estableix un règim d'incompatibilitats parlamentàries que afecta, tal com veurem, als llocs directius dels governs locals i del seu sector públic (amb les matisacions que es faran), però que no es projecta, en principi, sobre els càrrecs representatius locals. I aquesta és una opció del legislador català, en aquest cas, plenament legítima, tal com va reconèixer en el seu moment el mateix Tribunal Constitucional en la sentència 155/2014, ja citada. De fet, el mateix Tribunal reconeix expressament que és



possible trobar raons, "i certament no escasses" -afegeix-, per sostenir la compatibilitat dels presidents d'ens locals "i les dels càrrecs representatius parlamentaris".

Entre elles, sens dubte, trobem la inserció de la sensibilitat local en els processos de producció normativa i en les decisions polítiques transcendents que adopta un Parlament. Un argument que no s'ha d'oblidar, sobretot si no hi ha una manera diàfana i eficient de participació dels ens locals en els procediments legislatius que puguin afectar la seva autonomia local, així com en els casos que no es prevegin sistemes "d'alerta primerenca", tal com han estat establerts en alguna legislació local molt recent (per exemple, en el títol VII de la Llei 2/2016, de 7 d'abril, del Parlament Basc, d'institucions locals d'Euskadi).

En efecte, **en determinades comunitats autònomes s'ha optat (una opció, com s'ha dit, plenament legítima en termes constitucionals) per establir alguns límits a aquesta acumulació de càrrecs representatius. Però, com també adverteix el mateix Tribunal Constitucional, són excepció les comunitats autònomes que limiten o redueixen aquesta duplictat de càrrecs que recauen en la mateixa persona.** Galícia va establir un règim d'incompatibilitats en aquesta línia en el seu moment i, més recentment, va ser **la Llei 9/2011 d'Andalusia la que va preveure la norma que alcaldes, presidents de les mancomunitats i presidents de les diputacions provincials, fossin càrrecs incompatibles amb la condició de parlamentari autonòmic.** Aquesta Llei va ser impugnada davant del Tribunal Constitucional i va ser declarada constitucional, ja que representa una opció, tal com s'ha dit, legítima en termes constitucionals, i que correspon prendre al legislador.

Doncs bé, tenint en compte tot el que s'ha exposat, **cal concloure que la proposició de llei opta per un model que estableix la compatibilitat entre càrrecs representatius locals i la condició de parlamentari. Cal insistir que es tracta d'una opció legítima en termes constitucionals i, d'altra banda, molt estesa en el marc normatiu comparat de l'Estat.**

En tot cas, **la proposició de llei imposa el règim de dedicació absoluta per als que exerceixin el mandat de diputat o diputada al Parlament de Catalunya, condició que implica, si bé no una incompatibilitat funcional, sí una incompatibilitat retributiva, incentivadora de l'exercici de la funció parlamentària**, de forma que qui exerceixi les dues funcions només pot rebre les percepcions d'una de les institucions i no de totes dues, una cosa que d'altra banda es deriva del règim d'incompatibilitats que s'aplica també als càrrecs públics representatius locals segons la legislació vigent.

Pel que fa a les causes d'incompatibilitat que preveu l'article 2 i que poden afectar als ens locals, cal centrar l'atenció específicament en dues d'elles. A saber:

1.- La lletra c) de l'apartat 4 de l'article 2 de la proposició de llei estableix que la condició de diputat del Parlament és incompatible amb el fet de tenir la condició o exercir les funcions de "Directors generals en l'Administració pública local i càrrecs que allà exercissin una funció assimilada". La redacció d'aquest enunciat pot produir certa confusió. Veiem alguns possibles problemes:

a. La noció de "Director general" en l'àmbit municipal només s'aplica als titulars d'òrgans directius dels municipis de gran població (article 130 del títol X de la Llei de Bases de Règim Local). Això limitaria l'abast de l'enunciat de la norma només al municipi de l'Hospitalet de Llobregat, que és l'únic que té aquesta condició a Catalunya.

b. Certament, s'indica així mateix que s'aplicarà aquesta causa d'incompatibilitat a aquells càrrecs que "exerceixin una funció assimilada". L'expressió és molt oberta i convindria delimitar-la en el seu abast, ja que no determina amb claredat l'àmbit d'aplicació. I com que afecta a les "incompatibilitats", una qüestió que pot comportar una restricció d'un dret fonamental (l'accés a càrrecs públics en condicions d'igualtat) convé ser precisos en l'enunciat de les normes, més encara si són restrictives de drets.

c. Possiblement una solució seria establir que la incompatibilitat s'aplicaria a tots aquells càrrecs directius de lliure nomenament i remoció discrecional per part de l'entitat local o, si escau, definir que s'aplicaria aquesta causa d'incompatibilitat als alts càrrecs directius locals en els termes establerts a l'article 4 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, dret d'accés a la informació pública i bon govern (per coherència amb el que s'exposa a la lletra d) del mateix apartat 4, de l'article 2, de la proposició de llei).

2.- En efecte, la lletra d) d'aquest apartat 4 de l'article 2 de la proposició de llei estableix que seran incompatibles també amb la condició de parlamentari els càrrecs o funcions de "presidents, directors generals, gerents i qualsevol altre càrrec de lliure designació en organismes autònoms o societats públiques locals". Sobre aquest enunciat es poden, així mateix, plantejar algunes qüestions que pretenen únicament millorar la ulterior regulació d'aquesta matèria. Veiem-les:

a. La presidència d'organismes autònoms o societats públiques locals està atribuïda, com a regla general, a un càrrec representatiu local. Si s'accepta com a norma general que la condició de càrrec representatiu local constitueix una funció compatible, en principi, amb la condició de parlamentari, podria no tenir sentit introduir aquesta limitació, ja que obligaria que aquests càrrecs representatius locals abandonessin aquests llocs executius. Aquesta exigència no existeix per als càrrecs de la mateixa naturalesa de la Generalitat de Catalunya, ja que el sistema parlamentari de govern els permet compatibilitzar en tot cas les seves funcions com a conseller/a amb les pròpies del càrrec parlamentari. Convindria reflexionar sobre aquest punt; és a dir, sobre les limitacions que s'introdueixen en l'àmbit local de govern.

b. Tampoc sembla molt adequada la referència a "altres càrrecs de lliure designació en organismes autònoms o societats públiques locals". S'ha de diferenciar entre el que són càrrecs de "lliure nomenament" (que, per definició, tenen caràcter de càrrecs directius de confiança o de discrecionalitat en el nomenament i cessament) i aquells altres que són de "lliure designació" (que és un procediment de provisió de llocs de treball en l'ocupació pública). En el primer cas, organismes autònoms, pot haver llocs



de treball coberts pel procediment de lliure designació que es proveeixin entre funcionaris. En el segon, empreses públiques, entre personal laboral. **Seria més adequat emprar l'expressió "lliure nomenament" i no la de "lliure designació".**

En tot cas, la proposició de llei no preveu una compatibilitat automàtica entre els càrrecs públics representatius o directius que es desenvolupin en els ens locals i la condició de parlamentari/a, sinó que preveu la necessitat de tramitar una sol·licitud de compatibilitat, que s'ha d'adoptar per resolució motivada i ser acordada pel Ple del Parlament en els termes que es preveuen en el Reglament de la Cambra, així com la seva inscripció en el Registre d'Activitats, Béns, Interessos i Retribucions dels Diputats.

En l'àmbit local de govern aquesta previsió ha de ser completada per les exigències del mateix caràcter derivades de l'article 75 de la Llei de Bases de Règim Local (i preceptes concordants) i de la legislació catalana de règim local.

IV. Declaració i registre de béns, activitats i interessos

Sobre la regulació prevista a l'article 3 de la proposició de llei, no plantejarem cap observació, ja que només de forma indirecta (en els termes ja indicats) afecta als càrrecs representatius i executius del nivell local de govern. El plantejament de l'esmentat article és correcte.

V. Conclusions

Dit tot això, voldríem cloure la compareixença amb una breu síntesi de les idees-força que s'han anat reflectint a través d'aquesta anàlisi de la proposició de llei. Aquestes són les següents:

Primera.- La iniciativa legislativa plantejada ens sembla oportuna i necessària davant l'anomia normativa existent en aquesta matèria, si bé la seva afectació al nivell de govern local és molt tangencial. En tot cas, la nostra compareixença té per objecte contribuir a la millora de la proposta i, per tant, totes les observacions que s'han fet al llarg de la mateixa tenen en concret una finalitat completament constructiva.

Segona.- No obstant això, qualsevol decisió de política legislativa sobre aquesta matèria a Catalunya (inelegibilitats, incompatibilitats i conflictes d'interessos dels parlamentaris) té impactes innegables sobre la política local, ja que les exigències ciutadanes d'integritat en l'exercici dels càrrecs públics, de transparència i de rendició de comptes són cada vegada més intenses. **No resulta, per tant, indiferent per als poders locals catalans quin tipus de decisions normatives s'adoptin en aquesta matèria.**

Tercera.- En tot cas, sí voldríem aprofitar aquesta oportunitat per posar en relleu la **necessitat d'aprovar un marc normatiu local que resolgui d'una vegada** per sempre les mancances d'una legislació bàsica en matèria d'incompatibilitats i conflictes d'interessos en l'àmbit local de govern, sobretot pel que fa als càrrecs públics representatius i càrrecs executius o directius



locals, on hi ha un sistema de reenviaments inadequat (en matèria d'incompatibilitats a la legislació bàsica en aquesta matèria de funcionaris públics i en matèria de conflictes d'interessos a la Llei 3/2015, de l'estatut de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat). Per part de la **FMC intentarem suplir algunes d'aquestes mancances per mitjà d'un codi de conducta-tipus per a les entitats locals que desenvoluparà les previsions de la Llei catalana de Transparència.** Però la intervenció del legislador en aquesta matèria és, sens dubte, necessària.

Quarta.- Pel que **fa a la proposició de llei, cal subratllar que formalment no considerem que hi hagi cap problema perquè es reguli la matèria d'incompatibilitats i conflictes d'interessos fora de la llei electoral que preveu l'article 56.2 de l'EAC, ja que es pot interpretar que no té una connexió directa amb la matèria "règim electoral".** Per tant, en aquest cas no seria exigible la majoria de dos terços establerta en l'Estatut. **Més problemes es poden plantejar en regular les causes d'inelegibilitat en una llei que no tingui el caràcter de "lleï de desenvolupament bàsic de l'Estatut" i amb les exigències de majoria que estableix l'article 56.2 EAC.** En qualsevol cas, en no haver-hi una referència expressa a l'Estatut en relació al fet que les causes d'inelegibilitat s'han de regular per la llei de règim electoral general, cabria una interpretació restrictiva d'aquest àmbit material ("règim electoral") en funció de les majories tan qualificades exigides per a l'aprovació de la llei electoral. No obstant això, no és una qüestió pacífica per les connexions evidents entre inelegibilitat i procés electoral.

Cinquena.- Pel que fa al contingut material de les causes d'inelegibilitat i incompatibilitat, cal dir que en les primeres (inelegibilitat) gairebé no hi ha circumstàncies que afectin el nivell local de govern (només dues qüestions menors), mentre que en les causes d'incompatibilitat sí es poden identificar algunes qüestions que afecten a les entitats locals. En primer lloc, **la proposició de llei introdueix en el seu enunciat l'expressió "conflictes d'interessos", encara que en la part dispositiva de la proposició de llei és una matèria que es tracta de forma tangencial.** En segon lloc, **la proposició de llei opta per admetre, per principi, l'acumulació de càrrecs representatius locals amb la condició de parlamentari, si bé subjecta aquesta acumulació a una autorització de compatibilitat. És, com s'ha dit, una opció plenament legítima des del punt de vista constitucional i res cal objectar a aquesta.** I, en tercer lloc, **la determinació de les causes d'incompatibilitat que afecten a llocs directius de l'administració local i del seu sector públic, és correcta en termes generals, però convindria fer algunes precisions en els enunciats normatius per salvaguardar millor l'abast d'aquestes compatibilitats, en els termes que abans he expressat.**

Reiterem l'agraïment al Parlament de Catalunya per haver escoltat la veu de la FMC en relació a una important iniciativa legislativa que es vol impulsar des d'aquesta Cambra i que, des del nostre punt de vista, considerem necessària.

No hi ha dubte que, al fil d'aquesta compareixença, **hem plantejat també algunes demandes dels governs locals catalans.** Una d'elles, possiblement la més important, és disposar d'un quadre normatiu propi que doti les entitats locals catalanes, d'un marc jurídic precís i estable,



així com adequat i adaptat als temps històrics que ens toca viure, i resolgui entre d'altres molts també aquests importants problemes que tenen a veure amb la transparència en la vida pública, la determinació precisa de les incompatibilitats i una regulació apropiada dels conflictes d'interessos en l'àmbit dels nivells locals de govern. **Una llei catalana de governs locals és, cada vegada, més necessària. També en aquest punt.**

Gràcies per la seva atenció.

Barcelona, 24 de maig de 2016

Eduard Rivas, Alcalde d'Esparreguera,
Vicepresident 1er. Àmbit de Bon Govern i
Innovació Democràtica
FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA