

As retribucións dos membros
das corporacións locais
tras a reforma local

Las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales tras la reforma local

The retributions of the members
of the local corporations
after the local reform

47
Regap

PEDRO BOCOS REDONDO

Secretario de Administración local (España)

Funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional
pedro.bocos@gmail.com

Recibido: 26/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Índice: 1 La Carta Europea de la Autonomía local y la protección por desempleo a los miembros de las corporaciones locales. 2 Antecedentes y evolución del régimen retributivo de los corporativos. 3 Las percepciones de los miembros de las corporaciones locales en el ejercicio de su cargo. Planteamiento. 4 Las novedades en la Ley 27/2013. 5 Retribuciones de los concejales no adscritos

1 La Carta Europea de la Autonomía local y la protección por desempleo a los miembros de las corporaciones locales

El punto de partida del estatuto de los cargos electos es el artículo 7 de la Carta Europea de la Autonomía local que contiene tres previsiones:

- la garantía de la libertad de los cargos electos en el ejercicio de su mandato;
- el derecho a una compensación financiera adecuada y
- la cobertura social correspondiente y la determinación del régimen de incompatibilidades por ley o principios jurídicos fundamentales.

Será objeto de este artículo el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales, pero antes queremos abordar el tema de la cobertura por desempleo, reconocida no hace mucho tiempo. Efectivamente, una Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2005 (sala de lo social) estableció que los Alcaldes y Concejales no tenían derecho

a cobrar el subsidio de desempleo cuando cesan o son cesados en sus cargos, a pesar de estar incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social.

Anteriormente, algunos Tribunales se habían pronunciado sobre la cuestión. Así, el Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, en Sentencia de 20 de enero de 1999 y el Tribunal Superior de Madrid en otras dos dictadas el 10 de septiembre de 1996 y 11 de abril de 1991 se habían pronunciado en contra de la posibilidad de que los miembros de las Corporaciones Locales pudiesen percibir el subsidio de desempleo. Según estos tribunales, las notas de dependencia y remunerabilidad que configuran una relación de trabajo o empleo en sentido jurídico, son ajenas al desempeño de las funciones de representación de los Alcaldes y Concejales.

El artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local establece que los miembros de las Corporaciones Locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que corresponda. Pero esto no significaba —entonces— el derecho a la percepción del subsidio de desempleo, tal y como las anteriores Sentencias habían dejado claro.

Sin embargo, otro Tribunal Superior de Justicia, en este caso de Castilla y León, en una sentencia dictada el 15 de julio de 2004, cambió de criterio y reconoció el derecho a cobrar la prestación contributiva de desempleo a un ex alcalde computando el tiempo que fue regidor de la localidad. En este fallo se condenó al Instituto Nacional de Empleo (en adelante, INEM) a pagar durante 480 días al ex regidor el porcentaje correspondiente a una base reguladora diaria de 81,46 euros.

El INEM recurrió al Tribunal Supremo alegando que el artículo 205 de la ley general de la Seguridad Social no incluía a los Alcaldes y Concejales en la relación de personas protegidas por el desempleo. Decía también que ni en la Ley de la Seguridad Social, ni en la Carta Europea de Autonomía Local, ni en la Ley de Bases de Régimen Local, se deduce que los Alcaldes con dedicación exclusiva tengan derecho a percibir prestaciones por desempleo, ya que el hecho de estar dados de alta en la Seguridad Social y haber cotizado durante el desempeño de la función constituyen condición suficiente para ello. En su recurso, cita una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a la que hemos aludido, la cual denegó la prestación a una ex alcaldesa.

El Pleno de la Sala de lo Social del Alto Tribunal, al examinar el recurso para la unificación de doctrina, analiza el antes citado artículo 205 de la Ley General de la Seguridad Social, e indica que este precepto no es excluyente de que colectivos que no menciona tengan derecho a la prestación por desempleo. En dicho artículo se reconoce el subsidio a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General, el personal contratado en régimen de derecho administrativo, y los funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones Públicas. A esta lista, posteriormente, el Gobierno añadió a los socios de cooperativas de trabajo asociado, a trabajadores eventuales agrarios y al personal de tropa y marinería, entre otros colectivos. Pero sólo se reconoce el derecho a percibir el subsidio de desempleo a los incluidos en este artículo 205.

La cuestión a decidir es si, de acuerdo a la normativa entonces en vigor, podía aceptarse o no que a un alcalde se le pueda reconocer el derecho a percibir prestaciones por desempleo cuando cesa en el ejercicio de dicha función y ha cotizado a la Seguridad Social durante el tiempo en que desempeñó ese cargo. El Tribunal Supremo entiende que esta prestación por desempleo está concebida exclusivamente para quienes pierden un trabajo y como prestación sustitutiva de rentas salariales, «lo que constituye un inconveniente para pensar que tales conceptos puedan atribuirse a quienes desempeñan una función tan característica como la de Alcalde, que difícilmente puede ser calificado de empleado». Dice así: «Los Alcaldes, que no son ni trabajadores por cuenta ajena, ni personal contratado en régimen de derecho administrativo, ni funcionarios de empleo, no pueden, en principio, ser acreedores de la protección por desempleo».

El Alto Tribunal se pregunta de quién es empleado el corporativo, indicando que su retribución no puede calificarse de renta salarial. Los alcaldes y concejales están incluidos en el Régimen de la Seguridad Social, pero no pueden considerarse «sujetos protegidos por la normativa específica del desempleo». Dice que «no puede aceptarse —sobre los corporativos— que tengan derecho a percibir prestaciones por desempleo cuando cesan o son cesados» en el ejercicio de su cargo.

El Tribunal Supremo señalaba que la normativa española sí reconocía a los alcaldes y concejales el que sean dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social y recibir todas las prestaciones cubiertas por dicho régimen. Pero a continuación dice: «Existen importantes dificultades para aceptar que dicho colectivo de personas pueda, por el mero hecho de hallarse en el citado régimen, gozar de las prestaciones por desempleo».

Y ello es así, según el Alto Tribunal, porque «la prestación por desempleo está concebida para quienes pierden un empleo y como prestación sustitutiva de rentas salariales», lo cual «constituye un inconveniente para pensar que tales conceptos puedan atribuirse a quienes desempeñan una función como la de Alcalde, que difícilmente puede ser calificado de empleado».

Esto era lo que ocurría en el año 2006. Hace ocho años los miembros de las corporaciones locales no cobraban el paro.

Todo cambió con la Ley 37/2006, de 7 de diciembre, relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales

Tras la Sentencia de 25 de octubre de 2005, quedaba claro que faltaba una norma que expresamente reconociese el derecho a esta prestación para los corporativos locales. Esta situación, así lo recuerda el Supremo, es idéntica a la que viven colectivos tan importantes y tan asimilables como el de los alcaldes como son los diputados y senadores, o los miembros de los parlamentos autonómicos, los cuales tienen expresamente excluidas de sus prestaciones las correspondientes a las contingencias del desempleo.

Esta norma que faltaba y salió publicada en el Boletín Oficial del Estado de 8 de diciembre de 2006. En su exposición de motivos, dice que el artículo 205 del Texto de la ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (TRLSS), el cual determina las personas que están protegidas ante la contingencia de desempleo, no

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

incluye entre ellas a quienes desempeñan cargos públicos, electos o por designación, y ello a pesar de que dichos cargos públicos hayan sido incluidos legalmente, de forma expresa, en el ámbito de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y no se haya previsto en la correspondiente norma la exclusión de la protección de ninguna de las contingencias a que alcanza la acción protectora del indicado régimen de la Seguridad Social».

«Nos estamos refiriendo, en concreto —seguimos con la exposición— de una parte a los cargos electos de las corporaciones locales que desempeñan su función con dedicación exclusiva o parcial y percibiendo una retribución y que fueron incluidos, en la forma indicada, en el ámbito de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social en virtud de lo dispuesto en el número 1 del artículo 75 de la LRBRL, inclusión que posteriormente ha sido recogida en el apartado j del número 2 del artículo 97 del TRLSS; aunque no ha sido todavía actualizada a las modificaciones posteriores de la propia Ley de Bases de Régimen Local...».

En otro momento de la exposición de motivos se dice que la exclusión de los miembros de las corporaciones locales, además de otros cargos públicos y sindicales, de la protección por desempleo obedece más a razones formales que materiales. En efecto, nos dice, «aunque los indicados cargos no pueden ser considerados propiamente trabajadores por cuenta ajena, es lo cierto, no obstante, que la situación en que se encuentran los mismos cuando pierden el cargo es bastante similar a la que se encuentra un trabajador por cuenta ajena cuando pierde su trabajo; en ambos casos, la consecuencia inmediata que se produce es que se pierde la retribución que llevaba aparejada la actividad que se venía realizando y se deja de realizar».

Por ello, concluye, «las razones que sistemáticamente se han esgrimido para no reconocer la protección por desempleo a los indicados cargos públicos y sindicales es que los mismos no estaban incluidos expresamente entre las personas a las que legalmente se les reconocía la protección por desempleo y asimismo, que la pérdida de dichos cargos no estaba contemplada entre las situaciones legales de desempleo que se recogían en la ley».

La estudiada Exposición de Motivos de esta Ley hace una especial mención a los miembros de las corporaciones locales —es aplicable a otros colectivos—, señalando que «se incorpora a la definición del ámbito de aplicación de la Ley General de la Seguridad Social lo que ya estaba previsto en la Ley de Bases de Régimen Local, esto es, se incluye expresamente en el Régimen General a quienes desempeñen esos cargos tanto con dedicación exclusiva como parcial. Para evitar cualquier duda, se menciona expresamente, tanto respecto a su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social como en el ámbito de la protección por desempleo, junto a los miembros de las corporaciones locales, a los miembros de las Juntas Generales de los Territorios Históricos Forales, Cabildos Insulares Canarios y Consejos Insulares Baleares que desempeñen sus cargos con dedicación exclusiva o parcial».

Las características de esta Ley referidas a los miembros de las corporaciones locales son las siguientes:

1. Estarán incluidos en el régimen general de la Seguridad Social (artículo 97.2 TRLSS).
2. Expresamente se le reconoce la protección por desempleo en las condiciones previstas para los trabajadores por cuenta ajena (artículo 205.4 TRLSS).

3. Quedan en situación legal de desempleo cuando se produzca el cese involuntario y con carácter definitivo en los correspondientes cargos o cuando, aun manteniendo el cargo, se pierda con carácter involuntario y definitivo la dedicación exclusiva o parcial (artículo 208.1 apartado 6).
4. La acreditación de la situación legal de desempleo indicada en el punto anterior se acreditará por certificación del órgano competente de la corporación local, Junta General del Territorio Histórico Foral, Cabildo Insular, Consejo Insular o Administración Pública o Sindicato, junto con una declaración del titular del cargo cesado de que no se encuentra en situación de excedencia forzosa, ni en ninguna otra que le permita el reingreso a un puesto de trabajo (Disposición Adicional Cuadragésima segunda, párrafo 2 del TRLSS).
5. Se les impone la obligación de cotizar por la contingencia de desempleo a quienes serán de aplicación las obligaciones y derechos establecidos para los trabajadores y los empresarios respectivamente.

El tipo de cotización por desempleo será el establecido en cada momento con carácter general para la contratación de duración determinada a tiempo completo o parcial (artículo 2 de la ley 37/2006).

2 Antecedentes y evolución del régimen retributivo de los corporativos

En un principio, el ser Alcalde o Concejal no estaba retribuido, en gran medida porque esos cargos no dedicaban mucho tiempo a estas tareas dejando en manos de los funcionarios —sobre todo los Secretarios— las tareas de gestión.

La Ley de Bases de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955, estableció en su art. 64.2, que será gratuito el desempeño de la función de Alcalde. Sólo en los municipios de más de 10.000 habitantes podrá asignarle el Ayuntamiento, para gastos de representación, una cantidad fija, inherente al ejercicio del cargo, y que no excederá del 1% del presupuesto ordinario de ingresos dentro de los límites que se señalen reglamentariamente.

El art. 11 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952 regulaba la percepción de dichos gastos de representación en su art. 14, reiterando lo dicho en el art. 64, y diciendo que en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a 10.001, el Alcalde no recibirá gastos de representación, salvo las compensaciones e indemnizaciones que, a propuesta del Ayuntamiento y en casos excepcionales autorice el Ministerio de la Gobernación.

En los municipios de más de 10.000 habitantes los Ayuntamientos podrán señalar la cantidad fija que el Alcalde haya de percibir, sin que exceda el 1% del presupuesto ordinario de ingreso ni de los límites de la siguiente escala que damos aquí por reproducida al no tener especial interés.

Se permitía a los Diputados Provinciales el percibir dietas por asistencia a sesiones, en la cuantía que acuerde la Corporación.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

Aquellos que residan fuera de la capital serán indemnizados de los gastos que por viajes y estancias se les origine.

El Texto articulado parcial de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977 establecía en la disposición adicional única: Los Alcaldes y los Presidentes de las Diputaciones Provinciales percibirán las asignaciones que se establezcan en los presupuestos de las correspondientes Corporaciones Municipales y Provinciales en los respectivos presupuestos, dentro de los límites que, en todo caso, se determinen en los reglamentos de ejecución de la presente Ley, o mediante Real Decreto aprobado a propuesta del Ministro del Interior.

Ya en democracia el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio, estableció que las Corporaciones Locales podrían señalar asignaciones a los Alcaldes y Presidentes de las mismas, así como los gastos de representación y dietas a sus miembros electivos, por asistencia a sesiones, y reuniones de las Comisiones informativas.

Los correspondientes acuerdos de las Corporaciones se insertarán en el Boletín Oficial de la Provincia respectiva.

Tras la aprobación de la ley de régimen local se tomó conciencia de la necesidad de que algunos cargos estuviesen retribuidos.

En la regulación inicial de los derechos económicos de los miembros electivos de las Corporaciones Locales, contenida en los arts. 75 LRBRL y 13 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (BOE de 22 de diciembre), estos se limitaban a las retribuciones o sueldos fijos y periódicos para los que desempeñaban cargos con dedicación exclusiva y a las indemnizaciones, en las que se incluían tanto las derivadas de gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, siempre que fuesen efectivos y previa justificación documental (dietas y gastos de desplazamiento en comisiones de servicio), como las asistencias por concurrencia a sesiones de los órganos colegiados de que formasen parte.

No estaba prevista percepción alguna para quienes se dedicaban sólo parcialmente al cargo (unas horas al día o a la semana), pese a lo cual vino siendo una práctica habitual el asignar una cantidad a tanto alzado, de carácter fijo y devengo periódico, en concepto de indemnización, gastos de representación, asistencia al despacho u otras denominaciones que se han venido conociendo como «sueldos menores». Estos acuerdos de sueldos menores, por no estar previstos en el desarrollo reglamentario, siempre que han llegado a los Tribunales de Justicia han sido anulados, y de ello se hace eco la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000 que vino a clarificar la cuestión permitiendo estas indemnizaciones a tanto alzado, que no necesariamente responden a un gasto efectivo, viniendo a dar cobertura a lo que, como decimos, era práctica habitual.

La situación cambió, con posterioridad al supuesto contemplado por el Tribunal Supremo, como consecuencia de las modificaciones introducidas en la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, fruto del llamado «Pacto Local», que al dar nueva redacción al art. 75.1 estableciendo la dedicación exclusiva y parcial con la afiliación, alta y cotización en el Régimen General de la Seguridad Social y la incompatibilidad para el desempeño de otros puestos en las Administraciones Públicas. Con ello los llamados «sueldos menores» perfectamente

tienen en la actualidad cobertura legal como retribuciones por dedicación parcial, con los condicionantes apuntados de alta y cotización al Régimen General de la Seguridad Social y lógicamente sujeción al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en cuanto retribuciones por rendimiento del trabajo personal.

Por tanto, las compensaciones por el tiempo trabajado no tienen, hoy, una apoyatura legal y su sustento en la jurisprudencia.

3 Las percepciones de los miembros de las corporaciones locales en el ejercicio de su cargo. Planteamiento

Entenderemos por remuneraciones cualquier tipo de retribución o compensación por el cargo que se ejerce. Los conceptos por los que se perciben son (artículo 75 de la Ley 7/1985, de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL):

- Dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales. Su percepción será incompatible con la de otras retribuciones con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los entes, organismos o empresas de ellas dependientes, así como para el desarrollo de otras actividades (Ley 53/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas).
- Dedicación parcial. Los miembros de las Corporaciones Locales percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas (funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, etc.), en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social. Las Corporaciones asumirán las cuotas empresariales. En los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que lleven aparejada esta dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos, se deberá contener el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones.
- Indemnizaciones por asistencia a sesiones. Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el Pleno de la misma.

Sobre este punto se ha planteado en alguna ocasión la posibilidad de establecer diferentes asignaciones económicas por la asistencia a sesiones, discriminando entre los miembros del equipo de gobierno del resto de los corporativos. La STS de 1 de diciembre de 1995, en síntesis, estableció que la asignación de diferentes cantidades como dietas por la asistencia a los órganos colegiados —máximas para el Alcalde, menores para los tenientes de Alcalde y Concejales de área o presidentes de comisiones informativas y menores aún para los demás Concejales—, dado que dicha asistencia no supone necesariamente mayor trabajo por la preparación de las sesiones para quien ejerce cargos de mayor responsabilidad, pues la conducta exigible de los miembros de la Corporación, tanto los que forman parte del equipo de gobierno municipal como los demás, es una diligencia extrema en el estudio de los asuntos examinados por los órganos colegiados, es contraria a Derecho por contravenir el art. 13.6 ROF.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

En definitiva, no es correcto discriminar a los Concejales en la cuantía de las asistencias a sesiones de los órganos colegiados de que formen parte. No cabe establecer diferencias entre ellos. Todos son iguales, equipo de gobierno y grupos de oposición

- Indemnizaciones por gastos efectivamente producidos. Los miembros de las Corporaciones Locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo; percepciones que pueden ser percibidas por cualquiera, sea cual sea el régimen de dedicación que tenga.

Como ya se ha indicado anteriormente, está absolutamente prohibido percibir «indemnizaciones» por el desempeño de funciones de presidencia o por el ejercicio de delegaciones u otras responsabilidades a tiempo parcial; y desde luego el cobro de cantidades fijas y periódicas por tal concepto, que constituirían verdaderos salarios ilegales encubiertos, generadores en su libramiento y en su percepción de las pertinentes responsabilidades. En efecto, el concepto de indemnización usado por la doctrina de las Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000 y de 10 de julio de 2000, que ya era difícilmente sostenible en situaciones posteriores a la Ley 11/1999, es absolutamente inaplicable al nuevo sistema legal, que sencillamente ha cambiado radicalmente el concepto de indemnización, pronunciándose por el restringido (a cambio de ampliar notablemente las posibilidades de obtener retribuciones por la dedicación parcial).

Como puede observarse, las normas anteriores a la reforma establecían que debe haber un límite que se fije en la Ley de Presupuestos; límite que no se había establecido. Ahora bien, como manifestó la STS de 20 de diciembre de 1990, el legislador y el titular de la potestad reglamentaria han dotado a las Corporaciones Locales de un margen de libertad para remunerar a sus miembros, libertad que no puede entenderse como absoluta sino limitada a los términos genéricos de las normas jurídicas de carácter general.

La verdad es que la normativa se quedaba en eso y no existía un límite legal, por lo cual se han dado casos de corporativos que percibían una cantidad considerable de dinero en algunos supuestos con sueldos superiores a la media de las Administraciones Central y autonómica.

4 Las novedades en la ley 27/2013

Como dice el preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), la reforma local, entre otros objetivos, prevé una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración.

En aplicación de lo anterior, el artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dice que los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo en los términos establecidos en el artículo anterior (dedicación exclusiva o parcial, y asistencias a órganos colegiados). Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera

que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población según la siguiente tabla:

Habitantes	Referencia
Más de 500.000	Secretario de Estado
300.001 a 500.000	Secretario de Estado –10%
150.001 a 300.000	Secretario de Estado –20%
75.001 a 150.000	Secretario de Estado –25%
50.001 a 75.000	Secretario de Estado –35%
20.001 a 50.000	Secretario de Estado –45%
10.001 a 20.000	Secretario de Estado –50%
5.001 a 10.000	Secretario de Estado –55%
1.000 a 5.000	Secretario de Estado –60%

Dice también el precepto que los miembros de Corporaciones locales de población inferior a 1.000 habitantes no tendrán dedicación exclusiva. Excepcionalmente, podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En su apartado 2 se dice que en el caso de las retribuciones de los Presidentes de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias que será igual a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia.

En el caso de los Cabildos y Consejos Insulares, sus Presidentes tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias referenciado a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia, según la siguiente tabla:

Habitantes	Referencia
Más de 150.000	Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia
25.000 a 150.000	70% del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia
0 a 25.000	50% del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia

Los concejales que sean proclamados diputados provinciales o equivalentes deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra Entidad Local, sin que en ningún caso puedan acumularse ambos regímenes de dedicación.

El Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, introdujo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado los límites de las retribuciones de los miembros de las Corporaciones Locales, indicando que de conformidad con lo previsto en el artículo 75 bis de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 1985, según la redacción dada por la Ley de racionalización

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

y sostenibilidad de la Administración Local, la Ley de Presupuestos Generales del Estado debe fijar el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho los funcionarios de carrera, será el que se recoge a continuación, atendiendo a su población:

Habitantes	Referencia
Más de 500.000	100.000 euros
300.001 a 500.000	90.000 euros
150.001 a 300.000	80.000 euros
75.001 a 150.000	75.000 euros
50.001 a 75.000	65.000 euros
20.001 a 50.000	55.000 euros
10.001 a 20.000	50.000 euros
5.001 a 10.000	45.000 euros
1.000 a 5.000	40.000 euros

En el caso de Corporaciones Locales de menos de 1.000 habitantes, resultará de aplicación la siguiente escala, atendiendo a su dedicación:

Dedicación	Referencia
Parcial al 75%	30.000 euros
Parcial al 50%	90.000 euros
Parcial al 25%	15.000 euros

En consecuencia, a través de la Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, se determina el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos aludidos en su art. 22.Dos —sueldo, complemento de destino, complemento específico y productividad, más dos pagas extraordinarias—.

En la introducción de esta norma, tras recordar lo establecido en el artículo 75 de la LRBRL, se indica que resulta necesario que la Ley de Presupuestos contenga los límites retributivos. Dentro de los criterios considerados para fijar el límite se han tenido en cuenta todos los conceptos retributivos previstos relativos a los Secretarios de Estado.

Resulta imprescindible incorporar, sigue diciendo, este límite en la Ley de Presupuestos para que pueda ser efectivo desde la primera nómina a abonar en el mes de enero, por lo que dados los calendarios de elaboración de nóminas de las entidades locales, su entrada en vigor debe resultar inmediata.

Para completar esta normativa queremos destacar la nota de 4 de marzo que publicó el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Destacamos las siguientes características:

- La fecha y fuente para determinar el límite de población al que alude el art. 75 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, va referida a las cifras oficiales de población aprobadas anualmente por Real Decreto del Consejo de Ministros y que correspondan al año de inicio del mandato corporativo, en base a las cuales se determina el número de concejales de cada corporación local con arreglo a lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio de Régimen Electoral General.

De este modo, para las corporaciones locales surgidas de las elecciones celebradas en mayo de 2011 habrá que estar a lo dispuesto en el Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2010 (BOE, núm. 311, de 23 de diciembre).

- La declaración del régimen de dedicación parcial de los miembros de las Corporaciones locales presenta dos limitaciones. En primer lugar, no todos los miembros de la Corporación local pueden ser declarados en esta situación, en la medida en que, por expreso mandato legal, queda reservada para los cargos representativos locales que realicen funciones de presidencia o vicepresidencia de órganos colegiados municipales, los que ostenten delegaciones o quienes desarrollen responsabilidades que así lo requieran (art. 75.2 LRBRL).

En segundo lugar, en cuanto a los límites de las retribuciones para concejales en dedicación parcial, hay que distinguir entre municipios con población inferior a 1.000 habitantes y municipios con población superior a esa cifra.

En el primer caso, de acuerdo con la Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, los límites de las retribuciones por dedicación parcial se fijan en función del porcentaje de dedicación con relación a la jornada laboral, según la tabla que figura en dicha Disposición adicional.

En el caso de municipios con población igual o superior a 1.000 habitantes, habrá que entender que el límite máximo total que pueden percibir por todos los conceptos retributivos quienes desempeñen su cargo en régimen de dedicación parcial viene determinado por la aplicación del porcentaje de dedicación parcial —75%, 50%, 25%— que corresponda a la cuantía máxima de referencia por tramos de población prevista en el párrafo primero de la citada Disposición adicional de la LPGE 2014.

- Sólo los miembros de las Corporaciones locales que no tengan dedicación exclusiva ni parcial podrán percibir asistencias por su concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte.

Sobre este punto la nota informativa dice que el art. 75 bis 1 de la LRBRL dispone que “los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias...”. De acuerdo con ello, la citada anteriormente Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

para el año 2014 ha fijado tal límite máximo total por todos los conceptos retributivos y asistencias de acuerdo con una escala que conjuga población y un límite máximo.

En este sentido, *es preciso señalar la aplicación de un criterio de proporcionalidad en cuanto a la determinación de la cuantía de las asistencias en el ejercicio de la potestad de autoorganización local, teniendo como marco de referencia la tabla incluida en la reiterada Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.*

- En cuanto a la fecha y fuente para determinar el límite de población al que alude la tabla del art. 75 bis 1 LRBRL y la Disposición adicional nonagésima LPGE 2014 el Ministerio contesta que se trata de las cifras oficiales de población que se aprueban con carácter anual. De modo que para el año 2014 se trata de las contenidas en el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013 (BOE, núm. 311, de 28 de diciembre).
- Por lo que respecta a las entidades locales se aplican estas previsiones, el art. 75 bis se ubica sistemáticamente en el capítulo V, relativo al “Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales”, del Título V de la LRBRL rubricado “Disposiciones comunes a las Entidades Locales”.

En virtud de lo anterior, las limitaciones previstas en dicho precepto resultan de aplicación a todas las Entidades Locales previstas en el art. 3 de la LRBRL—municipios, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades—.

5 Retribuciones de los concejales no adscritos

No queremos acabar sin tratar el tema de legalidad de las retribuciones de los concejales no adscritos.

Según el apartado 3 del artículo 75 de la LRBRL, a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

Dado que no se dejaba claro en la norma se planteó si un concejal no adscrito podría desempeñar el cargo en régimen de dedicación exclusiva o parcial.

Está claro que la condición de concejal no adscrito conlleva la pérdida de los derechos económicos vinculados a los grupos políticos municipales, resulta obvia; y así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 3/julio/2012, ha afirmado que “Esas compensaciones económicas se destinan a los órganos de Gobierno y con carácter fijo a los grupos municipales y por tanto no podrán ser percibidas por concejales no adscritos que conservan todos sus derechos políticos y económicos pero que no los pueden percibir en el caso de estos últimos a través de ningún grupo municipal ya que no pertenecen a ninguno. Sus emolumentos serán personales y por las tareas que desempeñen en el seno de la Corporación y así se les reconozcan».

El art. 75 LRRL tantas veces citado indica que los miembros de las Corporaciones Locales —obsérvese que no excluye a los miembros no adscritos— percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el régimen general de la Seguridad Social.

A la luz de estos preceptos podría darse a entender que el hecho de que el Concejal figure como no adscrito no le impide desempeñar una delegación y ejercerla con dedicación exclusiva.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 185/1993, de 31 de mayo, vigente la anterior normativa, afirmó que «la Constitución Española protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo (entre otras, SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983 y 20/1983)».

El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en Sentencia de 20 de abril de 2007 dice «en un caso en que no se dejó formar grupo mixto en el Ayuntamiento a aquellos concejales que se desligaron de sus respectivos partidos políticos, que estimando que la actual redacción del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tras la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, no permite la formación de Grupos Mixtos en los consistorios, quedando los concejales que abandonen su formación política como miembros «no adscritos y limitados sus derechos económicos, por no poder percibir “asignaciones” superiores a las que recibían como miembros activos del Grupo».

Si se observa bien, se subraya la palabra asignación y no retribución. Efectivamente no se les permite a los Corporativos formar grupo pero no se habla de la imposibilidad de percibir retribuciones si ejercen el cargo con dedicación exclusiva.

Por otra parte, podría considerarse que el reconocimiento de la retribución por dedicación exclusiva obedece a un hecho que puede cambiar con el tiempo, pues el concejal que inicia su mandato dedicando su esfuerzo profesional a continuar con su anterior trabajo, puede a lo largo de la legislatura abandonar éste para dedicar todo su esfuerzo a la labor municipal. En tal sentido, el edil no adscrito, si hubiera mantenido su pertenencia al Grupo por el que concurrió, podría en mitad de la legislatura haber visto reconocida la dedicación exclusiva, por lo que el actual reconocimiento no ha de ser por fuerza un derecho económico al que le hubiera podido corresponder como miembro de su Grupo de origen. Lo que sí está querien-

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

do prohibir el actual art. 73.3 LBRL es que la retribución por dedicación exclusiva obedezca realmente a un interés en «comprar» la voluntad política del concejal, pero tal intención deshonesto no se puede presumir, si no que debe ser acreditada.

Por lo tanto, en un principio podría entenderse que el concejal no adscrito puede ser nombrado concejal Delegado de Área y percibir dedicación exclusiva así como las retribuciones correspondientes a su nuevo cargo.

Tras nuevos pronunciamientos judiciales no parece esa la percepción.

La jurisprudencia dice que para analizar el alcance del art. 73.3 LBRL, debe recordarse que el art. 67.2 CE establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados a mandato imperativo alguno, precepto éste que el TC ha extendido a los parlamentarios autonómicos y a los concejales de Ayuntamientos, y ha entendido que el escaño pertenece al elegido y no al partido (STS 10/1983, de 21/febrero), de manera que una vez elegido, el representante lo es de todo el cuerpo electoral y no únicamente del partido que lo propuso.

Pero de otra parte, el protagonismo electoral del partido político (art. 6 CE) hace que la relación representativa esté integrada por tres elementos: elector-partido-concejal, y subordina a este último directamente al partido, pese al claro mandato constitucional.

Desde estas perspectivas, la actuación tráfuga viene presidida por la voluntad de desligarse de la disciplina del partido por el que se concurrió a las elecciones, ignorando así la voluntad de los electores que, por exteriorizarse a través de un sistema de listas cerradas, solo puede interpretarse en clave partidista. El transfuguismo conllevaría el efecto de falsear la representación política.

Para evitarlo se adoptó un Acuerdo sobre un Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales, firmado en Madrid de 7/julio/1.998 por el Ministro de las Administraciones Públicas y los representantes de los Partidos Políticos del arco parlamentario español (renovado por nuevos acuerdos de 26 de septiembre de 2000 y de 23 de mayo de 2006), y se advierte de las funestas consecuencias del llamado transfuguismo político en la vida política, en particular en cuanto a la utilización de esta vía para suplantar la voluntad del cuerpo electoral. En las Cortes Valencianas se adoptó otro acuerdo similar de 17/febrero/99, Para el logro de los objetivos previstos, aquel acuerdo propone la adopción de diversas reglas, entre otras la 3ª que literalmente dispone: “En cuanto a los criterios para establecer procedimientos reglados que dificultan el transfuguismo los partidos firmantes propiciarán las reformas reglamentarias en las Corporaciones Locales donde ostenten representación, con la finalidad de aislar a los concejales tráfugas. Los nuevos reglamentos establecerán que los concejales que abandonen los partidos o agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos no pasen al Grupo mixto, sino que se organicen a partir de la creación de la figura de los “No inscritos” o del “Concejal Independiente”, con la creación, en su caso, del correspondiente grupo de “no inscritos”, y actúen en la corporación de forma aislada, sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación”.

A ello responde la reforma del apartado 3 del artículo 73 de la LBRL, que niega la constitución de grupos políticos a aquellos miembros de las corporaciones locales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o

que abandonen su grupo de procedencia, de modo que no podrán formar parte del Grupo mixto, sino que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El TC en Sentencia del Pleno, núm. 30/2012 de 1/marzo (rec. 5277/2011), rechaza la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Alicante en un procedimiento en el cual estimaba el Juzgado que el art. 73.3 LBRL pudiera vulnerar el art. 23 CE, en la medida en que impide al concejal no adscrito ser elegido miembro de la Junta o comisión de gobierno y Teniente de Alcalde, cuando el resto de concejales de la corporación sí que pueden optar a dichos cargos.

El Tribunal rechaza la duda de inconstitucionalidad y se remite a la doctrina de su Sentencia 9/2012, de 18/enero, en la que se afirmaba que no cualquier acto que afecte al status jurídico aplicable al representante político lesiona el derecho fundamental invocado, «pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa (SSTC 38/1999, 107/2001, 208/2003, 141/2007 y 169/2009), esto es, la de participar en la actividad de control del gobierno local, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores». Por ello concluye que el nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio no se integra en el núcleo esencial de las funciones representativas del concejal, sino que se trata de ámbitos ajenos al ejercicio de la función representativa atribuida al mismo, lo que determina que el art. 23 CE no se vea vulnerado.

Doctrina ésta que se reproduce en la STC núm. 117/2012, de 4/junio (rec. 325/2007), recordando que «.....entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano; así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones. Ninguna de estas facultades se ve necesariamente comprometida, como consecuencia de la imposibilidad de constituirse en grupo mixto o de integrarse en algún otro grupo político (STC 169/2009, FJ 3). En efecto, la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos no les ha impedido ejercer las funciones de control del gobierno municipal (han podido presentar las mociones y escritos que tuviesen por conveniente), ni tampoco su plena participación en el Pleno de la corporación (han podido participar en las deliberaciones en el turno de intervenciones y ejercer el derecho al voto, que es un derecho individual de todos los miembros de la corporación)».

En definitiva, la prohibición que la Ley 57/2003 introdujo en el art. 73.3 LBRL, tiene un alcance que sólo cabe interpretar atendiendo a la finalidad de la referida norma, conforme se recogió en los fundamentos jurídicos precedentes, y la alteración del resultado electoral se produce no sólo cuando un representante político abandona la formación por la que fue elegido, apoyando con sus votos los planeamientos políticos de otra formación distinta, sino igualmente cuando, manteniendo su pertenencia en el grupo político de pertenencia, se quiebra la disciplina del partido, poniendo sus votos a disposición de un adversario político para, a través del mecanismo de la moción de censura, desposeer de su cargo de Alcalde a quien lo ostentaba como miembro de su grupo político, que obviamente tenía la voluntad

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

de mantenerlo; y acto seguido atribuirse unos derechos políticos que no se poseían con anterioridad a la moción y las correlativas ventajas económicas vinculadas a los nuevos cargos y funciones, obtenidos por mor de la nueva mayoría resultante.

Por lo tanto, si un concejal perteneciente a un determinado grupo político que no ocupaba cargo alguno respecto del cual se hubiera previsto un régimen específico de dedicación exclusiva o parcial, al abandonar el mismo y adquirir la condición de concejal no adscrito, no podrá pasar a ejercer un cargo con un régimen de dedicación exclusiva o parcial retribuido, por cuanto la norma es clara al respecto y podría entenderse que, con motivo del abandono del grupo político, dicho concejal se ha visto “recompensado” con una tenencia de alcaldía retribuida, obteniendo así más derechos de los que ya tenía perteneciendo al grupo político de origen.

En ese sentido, resulta interesante la lectura de la Sentencia del TC de 18 de enero de 2012, en la que, ante la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 73.3 LRBRL, que se entendía que restringe los derechos económicos y políticos de los miembros de las corporaciones locales no adscritos al impedir que dichos derechos sean superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo municipal de procedencia, impidiéndoles ser elegidos como miembro de la comisión de gobierno y Teniente Alcalde, cuando no ostentase esa condición antes de abandonar el grupo municipal, a diferencia del resto de concejales de la corporación, que sí pueden desempeñar dichos cargos, el TC desestima la cuestión al considerar que el nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio no se integra en el núcleo esencial de las funciones representativas del concejal, sino que se trata de ámbitos ajenos al ejercicio de la función representativa atribuida al mismo, lo que determina que el art. 23 CE no se vea aquí vulnerado.

En fin, está complicado que un concejal no adscrito pueda ostentar el cargo con dedicación absoluta.