

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



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 A Carta Europea da Autonomía local e a protección por desemprego aos membros das corporacións locais. 2 Antecedentes e evolución do réxime retributivo dos corporativos. 3 As percepcións dos membros das corporacións locais no exercicio do seu cargo. Formulación. 4 As novidades na Lei 27/2013. 5 Retribucións dos concelleiros non adscritos

1 A Carta Europea da Autonomía local e a protección por desemprego aos membros das corporacións locais

O punto de partida do estatuto dos cargos electos é o artigo 7 da Carta Europea da Autonomía local que contén tres previsións:

- a garantía da liberdade dos cargos electos no exercicio do seu mandato;
- o dereito a unha compensación financeira axeitada e
- a cobertura social correspondente e a determinación do réxime de incompatibilidades por lei ou principios xurídicos fundamentais.

Será obxecto deste artigo o réxime retributivo dos membros das corporacións locais, pero antes queremos abordar o tema da cobertura por desemprego, recoñecida non hai moito tempo. Efectivamente, unha Sentenza do Tribunal Supremo de 25 de outubro de 2005 (sala do social) estableceu que os Alcaldes e Concelleiros non tiñan dereito a cobrar o subsidio de

desemprego cando cesan ou son cesados nos seus cargos, malia estar incluídos no Réxime Xeral da Seguridade Social.

Anteriormente, algúns Tribunais pronunciáranse sobre a cuestión. Así, o Tribunal Superior de Castela-A Mancha, en Sentenza de 20 de xaneiro de 1999 e o Tribunal Superior de Madrid noutras dúas ditadas o 10 de setembro de 1996 e 11 de abril de 1991 pronunciáranse en contra da posibilidade de que os membros das Corporacións Locais puidesen percibir o subsidio de desemprego. Segundo estes tribunais, as notas de dependencia e remunerabilidade que configuran unha relación de traballo ou emprego en sentido xurídico, son alleas ao desempeño das funcións de representación dos Alcaldes e Concelleiros.

O artigo 75 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime local establece que os membros das Corporacións Locais percibirán retribucións polo exercicio dos seus cargos cando os desempeñen con dedicación exclusiva, en cuxo caso serán dados de alta no Réxime Xeral da Seguridade Social, asumendo as Corporacións o pagamento das cotas empresariais que corresponda. Pero isto non significaba —entón— o dereito á percepción do subsidio de desemprego, tal e como as anteriores Sentenzas deixaran claro.

Porén, outro Tribunal Superior de Xustiza, neste caso de Castela e León, nunha sentenza ditada o 15 de xullo de 2004, mudou de criterio e recoñeceu o dereito a cobrar a prestación contributiva de desemprego a un ex alcalde computando o tempo que foi rexedor da localidade. Neste fallo condenouse ao Instituto Nacional de Emprego (en adiante, INEM) a pagar durante 480 días ao ex rexedor a porcentaxe correspondente a unha base reguladora diaria de 81,46 euros.

O INEM recurriu ao Tribunal Supremo alegando que o artigo 205 da lei xeral da Seguridade Social non incluía aos Alcaldes e Concelleiros na relación de persoas protexidas polo desemprego. Decía tamén que nin na Lei da Seguridade Social, nin na Carta Europea de Autonomía Local, nin na Lei de Bases de Réxime Local, se deduce que os Alcaldes con dedicación exclusiva teñan dereito a percibir prestacións por desemprego, xa que o feito de estar dados de alta na Seguridade Social e ter cotizado durante o desempeño da función constitúen condición suficiente para iso. No seu recurso, cita unha Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid á que aludimos, a cal denegou a prestación a unha ex alcaldesa.

O Pleno da Sala do Social do Alto Tribunal, ao examinar o recurso para a unificación de doutrina, analiza o antes citado artigo 205 da Lei Xeral da Seguridade Social, e indica que este precepto non é excluínente de que colectivos que non menciona teñan dereito á prestación por desemprego. No devandito artigo recoñécese o subsidio aos traballadores por conta allea incluídos no Réxime Xeral, o persoal contratado en réxime de dereito administrativo, e os funcionarios de emprego ao servizo das Administracións Públicas. A esta lista, posteriormente, o Goberno engadiu aos socios de cooperativas de traballo asociado, a traballadores eventuais agrarios e ao persoal de tropa e marinería, entre outros colectivos. Pero só se reconece o dereito a percibir o subsidio de desemprego aos incluídos neste artigo 205.

A cuestión a decidir é se, de acordo á normativa entón en vigor, podía aceptarse ou non que a un alcalde se lle poida recoñecer o dereito a percibir prestacións por desemprego cando cesa no exercicio da devandita función e cotizou á Seguridade Social durante o tempo en que desempeñó ese cargo. O Tribunal Supremo entende que esta prestación por desemprego está concibida exclusivamente para aqueles que perden un traballo e como prestación

substitutiva de rendas salariais, «o que constitúe un inconveniente para pensar que tales conceptos poidan atribuírse aos que desempeñan unha función tan característica como a de Alcalde, que dificilmente pode ser cualificado de empregado». Di así: «Os Alcaldes, que non son nin traballadores por conta allea, nin persoal contratado en réxime de dereito administrativo, nin funcionarios de emprego, non poden, en principio, ser acredores da protección por desemprego».

O Alto Tribunal pregúntase de quen é empregado o corporativo, indicando que a súa retribución non pode cualificarse de renda salarial. Os alcaldes e concelleiros están incluídos no Réxime da Seguridade Social, pero non poden considerarse «suxeitos protexidos pola normativa específica do desemprego». Di que «non pode aceptarse —sobre os corporativos— que teñan dereito a percibir prestacións por desemprego cando cesan ou son cesados» no exercicio do seu cargo.

O Tribunal Supremo sinalaba que a normativa española si recoñecía aos alcaldes e concelleiros que sexan dados de alta no Réxime Xeral da Seguridade Social e recibir todas as prestacións cubertas polo devandito réxime. Pero a continuación di: «Existen importantes dificultades para aceptar que o devandito colectivo de persoas poida, polo mero feito de atoparse no citado réxime, gozar das prestacións por desemprego».

E iso é así, segundo o Alto Tribunal, porque «a prestación por desemprego está concibida para aqueles que perden un emprego e como prestación substitutiva de rendas salariais», o cal «constitúe un inconveniente para pensar que tales conceptos poidan atribuírse a aqueles que desempeñan unha función como a de Alcalde, que dificilmente pode ser cualificado de empregado».

Isto era o que ocurría no ano 2006. Fai oito anos os membros das corporacións locais non cobraban o paro.

Todo mudou coa Lei 37/2006, de 7 de decembro, relativa á inclusión no Réxime Xeral da Seguridade Social e á extensión da protección por desemprego a determinados cargos públicos e sindicais.

Tras a Sentenza de 25 de outubro de 2005, quedaba claro que faltaba unha norma que expresamente recoñecese o dereito a esta prestación para os corporativos locais. Esta situación, así o lembra o Supremo, é idéntica á que viven colectivos tan importantes e tan asimilables como o dos alcaldes como son os deputados e senadores, ou os membros dos parlamentos autonómicos, os cales teñen expresamente excluídas das súas prestacións as correspondentes ás contingencias do desemprego.

Esta norma que faltaba e saíu publicada no Boletín Oficial do Estado de 8 de decembro de 2006. Na súa exposición de motivos, di que o artigo 205 do Texto da lei Xeral da Seguridade Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de xuño (TRLSS), o cal determina as persoas que están protexidas ante a contingencia de desemprego, non inclúe entre elas a aqueles que desempeñan cargos públicos, electos ou por designación, e iso malia que os devanditos cargos públicos foran incluídos legalmente, de forma expresa, no ámbito de aplicación do Réxime Xeral da Seguridade Social e non se previra na correspondente norma a exclusión da protección de ningunha das contingencias a que acada a acción protectora do indicado réxime da Seguridade Social».

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

«Estámonos referindo, en concreto —seguimos coa exposición— dunha parte aos cargos electos das corporacións locais que desempeñan a súa función con dedicación exclusiva ou parcial e percibindo unha retribución e que foron incluídos, na forma indicada, no ámbito de aplicación do Réxime Xeral da Seguridade Social en virtude do disposto no número 1 do artigo 75 da LRBRL, inclusión que posteriormente foi recollida no apartado j do número 2 do artigo 97 do TRLSS; aínda que non foi aínda actualizada ás modificacións posteriores da propia Lei de Bases de Réxime Local...».

Noutro momento da exposición de motivos dise que a exclusión dos membros das corporacións locais, ademais doutros cargos públicos e sindicais, da protección por desemprego obedece máis a razóns formais que materiais. En efecto, dinos, «aínda que os indicados cargos non poden ser considerados propiamente traballadores por conta allea, é o certo, non obstante, que a situación en que se atopan os mesmos cando perden o cargo é bastante similar á que se atopa un traballador por conta allea cando perde o seu traballo; en ambos os dous casos, a consecuencia inmediata que se produce é que se perde a retribución que levaba aparellada a actividade que se viña realizando e déixase de realizar».

Por iso, conclúe, «as razóns que sistematicamente se esgrimiron para non recoñecer a protección por desemprego aos indicados cargos públicos e sindicais é que os mesmos non estaban incluídos expresamente entre as persoas ás que legalmente se lles recoñecía a protección por desemprego e así mesmo, que a perda dos devanditos cargos non estaba contemplada entre as situacións legais de desemprego que se recollían na lei».

A estudada Exposición de Motivos desta Lei fai unha especial mención aos membros das corporacións locais —é aplicable a outros colectivos—, sinalando que «se incorpora á definición do ámbito de aplicación da Lei Xeral da Seguridade Social o que xa estaba previsto na Lei de Bases de Réxime Local, isto é, inclúese expresamente no Réxime Xeral a aqueles que desempeñen eses cargos tanto con dedicación exclusiva como parcial. Para evitar calquera dúbida, menciónase expresamente, tanto respecto á súa inclusión no Réxime Xeral da Seguridade Social como no ámbito da protección por desemprego, xunto aos membros das corporacións locais, aos membros das Xuntas Xerais dos Territorios Históricos Forais, Cabidos Insulares Canarios e Consellos Insulares Baleares que desempeñen os seus cargos con dedicación exclusiva ou parcial».

As características desta Lei referidas aos membros das corporacións locais son as seguintes:

1. Estarán incluídos no réxime xeral da Seguridade Social (artigo 97.2 TRLSS).
2. Expresamente recoñéceselle a protección por desemprego nas condicións previstas para os traballadores por conta allea (artigo 205.4 TRLSS).
3. Quedan en situación legal de desemprego cando se produza o cesamento involuntario e con carácter definitivo nos correspondentes cargos ou cando, aínda mantendo o cargo, se perda con carácter involuntario e definitivo a dedicación exclusiva ou parcial (artigo 208.1 apartado 6).
4. A acreditación da situación legal de desemprego indicada no punto anterior acreditarase por certificación do órgano competente da corporación local, Xunta Xeral do Territorio Histórico Foral, Cabido Insular, Consello Insular ou Administración Pública

ou Sindicato, xunto cunha declaración do titular do cargo cesado de que non se atopa en situación de excedencia forzosa, nin en ningunha outra que lle permita o reingreso a un posto de traballo (Disposición Adicional Cuadraxésima segunda, parágrafo 2 do TRLSS).

5. Impónselles a obriga de cotizar pola continxencia de desemprego a aqueles para os que serán de aplicación as obrigas e dereitos establecidos para os traballadores e os empresarios respectivamente.

O tipo de cotización por desemprego será o establecido en cada momento con carácter xeral para a contratación de duración determinada a tempo completo ou parcial (artigo 2 da lei 37/2006).

2 Antecedentes e evolución do réxime retributivo dos corporativos

Nun principio, ser Alcalde ou Concelleiro non estaba retribuído, en gran medida porque eses cargos non dedicaban moito tempo a estas tarefas deixando en mans dos funcionarios—sobre todo os Secretarios— as tarefas de xestión.

A Lei de Bases de Réxime Local, Texto Refundido de 24 de xuño de 1955, estableceu no seu art. 64.2, que será gratuito o desempeño da función de Alcalde. Só nos municipios de máis de 10.000 habitantes poderá asignarlle o Concello, para gastos de representación, unha cantidade fixa, inherente ao exercicio do cargo, e que non excederá do 1% do orzamento ordinario de ingresos dentro dos límites que se sinalen regulamentariamente.

O art. 11 do Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Corporacións Locais de 17 de maio de 1952 regulaba a percepción dos devanditos gastos de representación no seu art. 14, reiterando o dito no art. 64, e dicindo que nos municipios cuxo número de habitantes sexa inferior a 10.001, o Alcalde non recibirá gastos de representación, agás as compensacións e indemnizacións que, a proposta do Concello e en casos excepcionais autorice o Ministerio da Gobernación.

Nos municipios de máis de 10.000 habitantes os Concellos poderán sinalar a cantidade fixa que o Alcalde teña que percibir, sen que exceda o 1% do orzamento ordinario de ingreso nin dos límites da seguinte escala que damos aquí por reproducida ao non ter especial interese.

Permitíase aos Deputados Provinciais percibir dietas por asistencia a sesións, na contía que acorde a Corporación.

Aqueles que residan fóra da capital serán indemnizados dos gastos que por viaxes e estancias se lles orixine.

O Texto articulado parcial da Lei 41/1975 de Bases do Estatuto de Réxime Local, aprobado por Real Decreto de 6 de outubro de 1977 establecía na disposición adicional única: os Alcaldes e os Presidentes das Deputacións Provinciais percibirán as asignacións que se establezan nos orzamentos das correspondentes Corporacións Municipais e Provinciais nos respectivos orzamentos, dentro dos límites que, en todo caso, se determinen nos regula-

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

mentos de execución da presente Lei, ou mediante Real Decreto aprobado a proposta do Ministro do Interior.

Xa en democracia o Real Decreto 1531/1979, de 22 de xuño, estableceu que as Corporacións Locais poderían sinalar asignacións aos Alcaldes e Presidentes das mesmas, así como os gastos de representación e dietas aos seus membros electivos, por asistencia a sesións, e reunións das Comisións informativas.

Os correspondentes acordos das Corporacións inseríranse no Boletín Oficial da Provincia respectiva.

Tras a aprobación da lei de réxime local tomouse conciencia da necesidade de que algúns cargos estivesen retribuídos.

Na regulación inicial dos dereitos económicos dos membros electivos das Corporacións Locais, contida nos arts. 75 LRBRL e 13 do Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de novembro (BOE de 22 de decembro), estes limitábanse ás retribucións ou soldos fixos e periódicos para os que desempeñaban cargos con dedicación exclusiva e ás indemnizacións, nas que se incluían tanto as derivadas de gastos ocasionados polo exercicio do cargo, sempre que fosen efectivos e previa xustificación documental (dietas e gastos de desprazamento en comisións de servizo), como as asistencias por concorrencia a sesións dos órganos colexiados de que formasen parte.

Non estaba prevista percepción ningunha para aqueles que se dedicaban só parcialmente ao cargo (unhas horas ao día ou á semana), malia o cal veu sendo unha práctica habitual asignar unha cantidade a tanto alzado, de carácter fixo e remuneración periódica, en concepto de indemnización, gastos de representación, asistencia ao despacho ou outras denominacións que se viron coñecendo como «soldos menores». Estes acordos de soldos menores, por non estar previstos no desenvolvemento regulamentario, sempre que chegaron aos Tribunais de Xustiza foron anulados, e diso faise eco a sentenza do Tribunal Supremo de 18 de xaneiro de 2000 que veu aclarar a cuestión permitindo estas indemnizacións a tanto alzado, que non necesariamente responden a un gasto efectivo, vindo a dar cobertura ao que, como dixemos, era práctica habitual.

A situación mudou, con posterioridade ao suposto contemplado polo Tribunal Supremo, como consecuencia das modificacións introducidas na LRBRL pola Lei 11/1999, de 21 de abril, froito do chamado «Pacto Local», que ao dar nova redacción ao art. 75.1 establecendo a dedicación exclusiva e parcial coa afiliación, alta e cotización no Réxime Xeral da Seguridade Social e a incompatibilidade para o desempeño doutros postos nas Administracións Públicas. Con iso os chamados «soldos menores» perfectamente teñen na actualidade cobertura legal como retribucións por dedicación parcial, cos condicionantes apuntados de alta e cotización ao Réxime Xeral da Seguridade Social e loxicamente suxeición ao Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas en canto retribucións por rendemento do traballo persoal.

Por tanto, as compensacións polo tempo traballado non teñen, hoxe, un apoio legal e o seu sustento na xurisprudencia.

3 As percepción dos membros das corporacións locais no exercicio do seu cargo. Formulación

Entenderemos por remuneracións calquera tipo de retribución ou compensación polo cargo que se exerce. Os conceptos polos que se perciben son (artigo 75 da Lei 7/1985, de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local (LRBRL):

- Dedicación exclusiva, en cuxo caso serán dados de alta no Réxime Xeral da Seguridade Social, asumindo as Corporacións o pagamento das cotas empresariais. A súa percepción será incompatible coa doutras retribucións con cargo aos orzamentos das Administracións públicas e dos entes, organismos ou empresas delas dependentes, así como para o desenvolvemento doutras actividades (Lei 53/1984, de incompatibilidades do persoal ao servizo das Administracións Públicas).
- Dedicación parcial. Os membros das Corporacións Locais percibirán retribucións polo tempo de dedicación efectiva ás mesmas (funcións de presidencia, vicepresidencia ou ostentar delegacións, etc.), en cuxo caso serán dados de alta no Réxime Xeral da Seguridade Social. As Corporacións asumirán as cotas empresariais. Nos acordos plenarios de determinación dos cargos que leven aparelada esta dedicación parcial e das retribucións dos mesmos, deberase conter o réxime da dedicación mínima necesaria para a percepción das devanditas retribucións.
- Indemnizacións por asistencia a sesións. Só os membros da Corporación que non teñan dedicación exclusiva nin dedicación parcial percibirán asistencias pola concorrencia efectiva ás sesións dos órganos colexiados da Corporación de que formen parte, na contía sinalada polo Pleno da mesma.

Sobre este punto formulouse nalguna ocasión a posibilidade de establecer diferentes asignacións económicas pola asistencia a sesións, discriminando entre os membros do equipo de goberno do resto dos corporativos. A STS de 1 de decembro de 1995, en síntese, estableceu que a asignación de diferentes cantidades como dietas pola asistencia aos órganos colexiados —máximas para o Alcalde, menores para os tenentes de Alcalde e Concelleiros de área ou presidentes de comisións informativas e menores aínda para os demais Concelleiros—, dado que a devandita asistencia non supón necesariamente maior traballo pola preparación das sesións para quen exerce cargos de maior responsabilidade, pois a conduta esixible dos membros da Corporación, tanto os que forman parte do equipo de goberno municipal como os demais, é unha dilixencia extrema no estudo dos asuntos examinados polos órganos colexiados, é contraria a Dereito por contravir o art. 13.6 ROF.

En definitiva, non é correcto discriminar aos Concelleiros na contía das asistencias a sesións dos órganos colexiados de que formen parte. Non cabe establecer diferenzas entre eles. Todos son iguais, equipo de goberno e grupos de oposición.

- Indemnizacións por gastos efectivamente producidos. Os membros das Corporacións Locais percibirán indemnizacións polos gastos efectivos ocasionados no exercicio do seu cargo; percepcións que poden ser percibidas por calquera, sexa cal for o réxime de dedicación que teña.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Como xa se indicou anteriormente, está absolutamente prohibido percibir «indemnizacións» polo desempeño de funcións de presidencia ou polo exercicio de delegacións ou outras responsabilidades a tempo parcial; e desde logo o cobro de cantidades fixas e periódicas por tal concepto, que constituirían verdadeiros salarios ilegais encubertos, xeradores no seu libramento e na súa percepción das pertinentes responsabilidades. En efecto, o concepto de indemnización usado pola doutrina das Sentenzas do Tribunal Supremo de 18 de xaneiro de 2000 e de 10 de xullo de 2000, que xa era dificilmente sostible en situacións posteriores á Lei 11/1999, é absolutamente inaplicable ao novo sistema legal, que sinxelamente mudou radicalmente o concepto de indemnización, pronunciándose polo restrinxido (a cambio de ampliar notablemente as posibilidades de obter retribucións pola dedicación parcial).

Como pode observarse, as normas anteriores á reforma establecían que debe haber un límite que se fixe na Lei de Orzamentos; límite que non se establecera. Agora ben, como manifestou a STS de 20 de decembro de 1990, o lexislador e o titular da potestade regulamentaria dotaron ás Corporacións Locais dunha marxe de liberdade para remunerar aos seus membros, liberdade que non pode entenderse como absoluta senón limitada aos termos xenéricos das normas xurídicas de carácter xeral.

A verdade é que a normativa quedaba niso e non existía un límite legal, polo cal déronse casos de corporativos que percibían unha cantidade considerable de diñeiro nalgúns supostos con soldos superiores á media das Administracións Central e autonómica.

4 As novidades na lei 27/2013

Como di o preámbulo da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local (LRSAL), a reforma local, entre outros obxectivos, prevé unha ordenación responsable das retribucións do persoal ao servizo das Corporacións locais, calquera que sexa a natureza xurídica da súa relación coa Administración.

En aplicación do anterior, o artigo 75 bis da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local, di que os membros das Corporacións Locais serán retribuídos polo exercicio do seu cargo nos termos establecidos no artigo anterior (dedicación exclusiva ou parcial, e asistencias a órganos colexiados). Os Orzamentos Xerais do Estado determinarán, anualmente, o límite máximo total que poden percibir os membros das Corporacións Locais por todos os conceptos retributivos e asistencias, excluídos os trienios aos que no seu caso teñan dereito aqueles funcionarios de carreira que se atopen en situación de servizos especiais, atendendo entre outros criterios á natureza da Corporación local e á súa poboación segundo a seguinte táboa:

Habitantes	Referencia
Máis 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%

Di tamén o precepto que os membros de Corporacións locais de poboación inferior a 1.000 habitantes non terán dedicación exclusiva. Excepcionalmente, poderán desempeñar os seus cargos con dedicación parcial, percibindo as súas retribucións dentro dos límites máximos sinalados ao efecto na Lei de Orzamentos Xerais do Estado.

No seu apartado 2 dise que no caso das retribucións dos Presidentes das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes, terán un límite máximo por todos os conceptos retributivos e asistencias que será igual á retribución do tramo correspondente ao Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia.

No caso dos Cabidos e Consellos Insulares, os seus Presidentes terán un límite máximo por todos os conceptos retributivos e asistencias referenciado á retribución do tramo correspondente ao Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia, segundo a seguinte táboa:

Habitantes	Referencia
Máis de 150.000	Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia
25.000 a 150.000	70% do Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia
0 a 25.000	50% do Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia

Os concelleiros que sexan proclamados deputados provinciais ou equivalentes deberán optar por manter o réxime de dedicación exclusiva nunha ou outra Entidade Local, sen que en caso ningún poidan acumularse ambos os dous réximes de dedicación.

O Real Decreto-lei 1/2014, de 24 de xaneiro, de reforma en materia de infraestruturas e transporte, e outras medidas económicas, introduciu na Lei de Orzamentos Xerais do Estado os límites das retribucións dos membros das Corporacións Locais, indicando que de conformidade co previsto no artigo 75 bis da Lei reguladora das Bases do Réxime Local, de 1985, segundo a redacción dada pola Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración Local, a Lei de Orzamentos Xerais do Estado debe fixar o límite máximo total que poden percibir os membros das corporacións locais por todos os conceptos retributivos e

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

asistencias, excluidos os trienios aos que no seu caso teñan dereito os funcionarios de carreira, será o que se recolle a continuación, atendendo á súa poboación:

Habitantes	Referencia
Máis 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

No caso de Corporacións Locais de menos de 1.000 habitantes, resultará de aplicación a seguinte escala, atendendo á súa dedicación:

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

En consecuencia, a través da Disposición adicional nonaxésima da Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014, determínase o límite máximo total que poden percibir os membros das Corporacións locais por todos os conceptos retributivos aludidos no seu art. 22.Dos —soldo, complemento de destino, complemento específico e produtividade, máis dúas pagas extraordinarias—.

Na introdución desta norma, tras lembrar o establecido no artigo 75 da LRBR, indícase que resulta necesario que a Lei de Orzamentos conteña os límites retributivos. Dentro dos criterios considerados para fixar o límite tiveronse en conta todos os conceptos retributivos previstos relativos aos Secretarios de Estado.

Resulta imprescindible incorporar, segue dicindo, este límite na Lei de Orzamentos para que poida ser efectivo desde a primeira nómina a aboar no mes de xaneiro, polo que dados os calendarios de elaboración de nóminas das entidades locais, a súa entrada en vigor debe resultar inmediata.

Para completar esta normativa queremos salienta a nota de 4 de marzo que publicou o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas. Destacamos as seguintes características:

- A data e fonte para determinar o límite de poboación ao que alude o art. 75 ter da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local, vai referida ás cifras oficiais de poboación aprobadas anualmente por Real Decreto do Consello de Ministros e que correspondan ao ano de inicio do mandato corporativo, en base ás cales se

determina o número de concelleiros de cada corporación local de acordo co disposto no artigo 179 da Lei Orgánica 5/1985, de 19 de xuño de Réxime Electoral Xeral.

Deste modo, para as corporacións locais xurdidas das eleccións celebradas en maio de 2011 haberá que estar ao disposto no Real Decreto 1612/2010, de 7 de decembro, polo que se declaran oficiais as cifras de poboación resultantes da revisión do padrón municipal referidas ao 1 de xaneiro de 2010 (BOE, núm. 311, de 23 de decembro).

- A declaración do réxime de dedicación parcial dos membros das Corporacións locais presenta dúas limitacións. En primeiro lugar, non todos os membros da Corporación local poden ser declarados nesta situación, na medida en que, por expreso mandato legal, queda reservada para os cargos representativos locais que realicen funcións de presidencia ou vicepresidencia de órganos colexiados municipais, os que ostenten delegacións ou aqueles que desenvolvan responsabilidades que así o requiran (art. 75.2 LRBRL).

En segundo lugar, en canto aos límites das retribucións para concelleiros en dedicación parcial, hai que distinguir entre municipios con poboación inferior a 1.000 habitantes e municipios con poboación superior a esa cifra.

No primeiro caso, de acordo coa Disposición adicional nonaxésima da Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014, os límites das retribucións por dedicación parcial fíxanse en función da porcentaxe de dedicación con relación á xornada laboral, segundo a táboa que figura na devandita Disposición adicional.

No caso de municipios con poboación igual ou superior a 1.000 habitantes, haberá que entender que o límite máximo total que poden percibir por todos os conceptos retributivos os que desempeñen o seu cargo en réxime de dedicación parcial vén determinado pola aplicación da porcentaxe de dedicación parcial —75%, 50%, 25%— que corresponda á contía máxima de referencia por tramos de poboación prevista no parágrafo primeiro da citada Disposición adicional da LPXE 2014.

- Só os membros das Corporacións locais que non teñan dedicación exclusiva nin parcial poderán percibir asistencias pola súa concorrencia efectiva ás sesións dos órganos colexiados da Corporación de que formen parte.

Sobre este punto a nota informativa di que o art. 75 bis 1 da LRBRL dispón que “os Orzamentos Xerais do Estado determinarán, anualmente, o límite máximo total que poden percibir os membros das Corporacións locais por todos os conceptos retributivos e asistencias...”. De acordo con iso, a citada anteriormente Disposición adicional nonaxésima da Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014 fixou tal límite máximo total por todos os conceptos retributivos e asistencias de acordo cunha escala que conxuga poboación e un límite máximo.

Neste sentido, *cómpre sinalar a aplicación dun criterio de proporcionalidade en canto á determinación da contía das asistencias no exercicio da potestade de autoorganización local, tendo como marco de referencia a táboa incluída na reiterada Disposición adicional*

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local e o debate

nonaxésima da Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014.

- En canto á data e fonte para determinar o límite de poboación ao que alude a táboa do art. 75 bis 1 LRBRL e a Disposición adicional nonaxésima LPXE 2014 o Ministerio contesta que se trata das cifras oficiais de poboación que se aproban con carácter anual. De modo que para o ano 2014 trátase das contidas no Real Decreto 1016/2013, de 20 de decembro, polo que se declaran oficiais as cifras de poboación resultantes da revisión do Padrón municipal referidas ao 1 de xaneiro de 2013 (BOE, núm. 311, de 28 de decembro).
- Polo que respecta ás entidades locais aplícanse estas previsións, o art. 75 bis sitúase sistematicamente no capítulo V, relativo ao “Estatuto dos membros das Corporacións Locais”, do Título V da LRBRL rubricado “Disposicións comúns ás Entidades Locais”.

En virtude do anterior, as limitacións previstas no devandito precepto resultan de aplicación a todas as Entidades Locais previstas no art. 3 da LRBRL—municipios, provincias, illas, comarcas, áreas metropolitanas e mancomunidades—.

5 Retribucións dos concelleiros non adscritos

Non queremos rematar sen tratar o tema de legalidade das retribucións dos concelleiros non adscritos.

Segundo o apartado 3 do artigo 75 da LRBRL, a efectos da súa actuación corporativa, os membros das corporacións locais constituiranse en grupos políticos, na forma e cos dereitos e as obrigas que se establezan con excepción daqueles que non se integren no grupo político que constituía a formación electoral pola que foron elixidos ou que abandonen o seu grupo de procedencia, que terán a consideración de membros non adscritos.

O Pleno da corporación, con cargo aos Orzamentos anuais da mesma, poderá asignar aos grupos políticos unha dotación económica que deberá contar cun compoñente fixo, idéntico para todos os grupos e outro variable, en función do número de membros de cada un deles, dentro dos límites que, no seu caso, con carácter xeral nas Leis de Orzamentos Xerais do Estado e sen que poidan destinarse ao pagamento de remuneracións de persoal de calquera tipo ao servizo da corporación ou á adquisición de bens que poidan constituir activos fixos de carácter patrimonial.

Os dereitos económicos e políticos dos membros non adscritos non poderán ser superiores aos que lles tivesen correspondido de permanecer no grupo de procedencia, e exerceranse na forma que determine o regulamento orgánico de cada corporación.

Dado que non se deixaba claro na norma formulouse se un concelleiro non adscrito podería desempeñar o cargo en réxime de dedicación exclusiva ou parcial.

Está claro que a condición de concelleiro non adscrito leva consigo a perda dos dereitos económicos vinculados aos grupos políticos municipais, resulta obvia; e así, o Tribunal Supremo, en Sentenza de 3/xullo/2012, afirmou que “Esas compensacións económicas destínanse aos órganos de Goberno e con carácter fixo aos grupos municipais e por tanto non

poderán ser percibidas por concelleiros non adscritos que conservan todos os seus dereitos políticos e económicos pero que non os poden percibir no caso destes últimos a través de ningún grupo municipal xa que non pertencen a ningún. Os seus emolumentos serán persoais e polas tarefas que desempeñen no seo da Corporación e así se lles recoñezan”.

O art. 75 LRBRL tantas veces citado indica que os membros das Corporacións Locais —ob-sérvese que non exclúe aos membros non adscritos— percibirán retribucións polo exercicio dos seus cargos cando os desempeñen con dedicación exclusiva, en cuxo caso serán dados de alta no réxime xeral da Seguridade Social.

Á luz destes preceptos podería darse a entender que o feito de que o Concelleiro figure como non adscrito non lle impide desempeñar unha delegación e exercela con dedicación exclusiva.

O Tribunal Constitucional, en Sentenza 185/1993, de 31 de maio, vixente a anterior normativa, afirmou que «a Constitución Española protexe aos representantes que optan por abandonar un determinado grupo político e que do devandito abandono non pode en forma ningunha derivarse a perda do mandato representativo (entre outras, SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983 e 20/1983)».

O Tribunal Superior de Xustiza de Cantabria en Sentenza de 20 de abril de 2007 di «nun caso en que non se deixou formar grupo mixto no Concello a aqueles concelleiros que se desligaron dos seus respectivos partidos políticos, que estimando que a actual redacción do artigo 73.3 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local, tras a reforma operada pola Lei 57/2003, de 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local, non permite a formación de Grupos Mixtos nos consistorios, quedando os concelleiros que abandonen a súa formación política como membros «non adscritos e limitados os seus dereitos económicos, por non poder percibir “asignacións” superiores ás que recibían como membros activos do Grupo».

Se se observa ben, subliñase a palabra asignación e non retribución. Efectivamente non se lles permite aos Corporativos formar grupo pero non se fala da imposibilidade de percibir retribucións se exercen o cargo con dedicación exclusiva.

Por outra parte, podería considerarse que o recoñecemento da retribución por dedicación exclusiva obedece a un feito que pode mudar co tempo, pois o concelleiro que inicia o seu mandato dedicando o seu esforzo profesional a continuar co seu anterior traballo, pode ao longo da lexislatura abandonar este para dedicar todo o seu esforzo ao labor municipal. En tal sentido, o edil non adscrito, se tivese mantido a súa pertenza ao Grupo polo que concorreu, podería na metade da lexislatura ter visto recoñecida a dedicación exclusiva, polo que o actual recoñecemento non ha ser por forza un dereito económico ao que lle puidese ter correspondido como membro do seu Grupo de orixe. O que si está querendo prohibir o actual art. 73.3 LRBRL é que a retribución por dedicación exclusiva obedeza realmente a un interese en «comprar» a vontade política do concelleiro, pero tal intención deshonesto non se pode presumir, se non que debe ser acreditada.

Polo tanto, nun principio podería entenderse que o concelleiro non adscrito pode ser nomeado concelleiro Delegado de Área e percibir dedicación exclusiva así como as retribucións correspondentes ao seu novo cargo.



Tras novos pronunciamentos xudiciais non parece esa a percepción.

A xurisprudencia di que para analizar o alcance do art. 73.3 LBRL, debe lembrarse que o art. 67.2 CE establece que os membros das Cortes Xerais non estarán ligados a mandato imperativo ningún, precepto este que o TC estendeu aos parlamentarios autonómicos e aos concelleiros de Concellos, e entendeu que o escano pertence ao elixido e non ao partido (STS 10/1983, de 21/febreiro), de maneira que unha vez elixido, o representante éo de todo o corpo electoral e non unicamente do partido que o propuxo.

Pero doutra parte, o protagonismo electoral do partido político (art. 6 CE) fai que a relación representativa estea integrada por tres elementos: elector-partido-concelleiro, e subordina a este último directamente ao partido, malia o claro mandato constitucional.

Desde estas perspectivas, a actuación tráfuga vén presidida pola vontade de desligarse da disciplina do partido polo que se concorreu ás eleccións, ignorando así a vontade dos electores que, por exteriorizarse a través dun sistema de listas pechadas, só pode interpretarse en clave partidista. O transfuguismo levaría consigo o efecto de falsear a representación política.

Para evitalo adoptouse un Acordo sobre un Código de conduta política en relación co transfuguismo nas Corporacións Locais, asinado en Madrid de 7/xullo/1.998 polo Ministro das Administracións Públicas e os representantes dos Partidos Políticos do arco parlamentario español (renovado por novos acordos de 26 de setembro de 2000 e de 23 de maio de 2006), e advírtese das funestas consecuencias do chamado transfuguismo político na vida política, en particular en canto á utilización desta vía para suplantar a vontade do corpo electoral. Nas Cortes Valencianas adoptouse outro acordo similar de 17/febreiro/99, Para o logro dos obxectivos previstos, aquel acordo propón a adopción de diversas regras, entre outras a 3ª que literalmente dispón: "En canto aos criterios para establecer procedementos regrados que dificultan o transfuguismo os partidos asinantes propiciarán as reformas regulamentarias nas Corporacións Locais onde ostenten representación, coa finalidade de aislar aos concelleiros tráfugas. Os novos regulamentos establecerán que os concelleiros que abandonen os partidos ou agrupacións en cuxas candidaturas resultaron elixidos non pasen ao Grupo mixto, senón que se organicen a partir da creación da figura dos "Non inscritos" ou do "Concelleiro Independente", coa creación, no seu caso, do correspondente grupo de "non inscritos", e actúen na corporación de forma illada, sen que poidan percibir ou beneficiarse dos recursos económicos e materiais postos a disposición dos grupos políticos da corporación".

A iso responde a reforma do apartado 3 do artigo 73 da LBRL, que nega a constitución de grupos políticos a aqueles membros das corporacións locais que non se integren no grupo político que constituía a formación electoral pola que foron elixidos ou que abandonen o seu grupo de procedencia, de modo que non poderán formar parte do Grupo mixto, senón que terán a consideración de membros non adscritos.

O TC en Sentenza do Pleno, núm. 30/2012 de 1/marzo (rec. 5277/2011), rexeita a cuestión de inconstitucionalidade promovida polo Xulgado do Contencioso Administrativo núm. 2 de Alicante nun procedemento no cal estimaba o Xulgado que o art. 73.3 LBRL puidese vulnerar o art. 23 CE, na medida en que impide ao concelleiro non adscrito ser elixido membro

da Xunta ou comisión de goberno e Tenente de Alcalde, cando o resto de concelleiros da corporación si que poden optar aos devanditos cargos.

O Tribunal rexeita a dúbida de inconstitucionalidade e remítese á doutrina da súa Sentenza 9/2012, de 18/xaneiro, na que se afirmaba que non calquera acto que afecte ao status xurídico aplicable ao representante político lesiona o dereito fundamental invocado, “pois só posúen relevancia constitucional a estes efectos os dereitos ou facultades atribuídos ao representante que pertencen ao núcleo da súa función representativa (SSTC 38/1999, 107/2001, 208/2003, 141/2007 e 169/2009), isto é, a de participar na actividade de control do goberno local, a de participar nas deliberacións do Pleno da corporación, a de votar nos asuntos sometidos a votación neste órgano, así como o dereito a obter a información necesaria para poder exercer as anteriores”. Por iso conclúe que o nomeamento para cargos relacionados co goberno e a administración do municipio non se integra no núcleo esencial das funcións representativas do concelleiro, senón que se trata de ámbitos alleos ao exercicio da función representativa atribuída ao mesmo, o que determina que o art. 23 CE non se vexa vulnerado.

Doutrina esta que se reproduce na STC núm. 117/2012, de 4/xuño (rec. 325/2007), lembrando que “.....entre as funcións que pertencen ao núcleo inherente á función representativa que constitucionalmente corresponde aos membros dunha corporación municipal atópanse a de participar na actividade de control do goberno municipal, a de participar nas deliberacións do Pleno da corporación e a de votar nos asuntos sometidos a votación neste órgano; así como o dereito a obter a información necesaria para poder exercer as anteriores funcións. Ningunha destas facultades vese necesariamente comprometida, como consecuencia da imposibilidade de constituirse en grupo mixto ou de integrarse nalgún outro grupo político (STC 169/2009, FJ 3). En efecto, a consideración dos recorrentes como concelleiros non adscritos non lles impediu exercer as funcións de control do goberno municipal (puideron presentar as mocións e escritos que tivesen por conveniente), nin tampouco a súa plena participación no Pleno da corporación (puideron participar nas deliberacións na quenda de intervencións e exercer o dereito ao voto, que é un dereito individual de todos os membros da corporación)”.

En definitiva, a prohibición que a Lei 57/2003 introduciu no art. 73.3 LBRL, ten un alcance que só cabe interpretar atendendo á finalidade da referida norma, conforme se recolleu nos fundamentos xurídicos precedentes, e a alteración do resultado electoral prodúcese non só cando un representante político abandona a formación pola que foi elixido, apoiando cos seus votos os plans políticos doutra formación distinta, senón igualmente cando, mantendo a súa pertenza no grupo político de pertenza, québrase a disciplina do partido, poñendo os seus votos a disposición dun adversario político para, a través do mecanismo da moción de censura, desposuír do seu cargo de Alcalde a quen o ostentaba como membro do seu grupo político, que obviamente tiña a vontade de mantelo; e acto seguido atribuírse uns dereitos políticos que non se posuían con anterioridade á moción e as correlativas vantaxes económicas vinculadas aos novos cargos e funcións, obtidos por mor da nova maioría resultante.

Polo tanto, se un concelleiro pertencente a un determinado grupo político que non ocupaba cargo ningún respecto do cal se tivese previsto un réxime específico de dedicación exclusiva ou parcial, ao abandonar o mesmo e adquirir a condición de concelleiro non

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

adscrito, non poderá pasar a exercer un cargo cun réxime de dedicación exclusiva ou parcial retribuído, por canto a norma é clara ao respecto e podería entenderse que, con motivo do abandono do grupo político, o devandito concelleiro viuse “recompensado” cunha tenza de alcaldía retribuída, obtendo así máis dereitos dos que xa tiña pertencendo ao grupo político de orixe.

Nese sentido, resulta interesante a lectura da Sentenza do TC de 18 de xaneiro de 2012, na que, ante a cuestión de inconstitucionalidade en relación co art. 73.3 LRBRL, que se entendía que restrinxía os dereitos económicos e políticos dos membros das corporacións locais non adscritos ao impedir que os devanditos dereitos sexan superiores aos que lles terían correspondido de permanecer no grupo municipal de procedencia, impedíndolles ser elixidos como membro da comisión de goberno e Tenente Alcalde, cando non ostentase esa condición antes de abandonar o grupo municipal, a diferenza do resto de concelleiros da corporación, que si poden desempeñar os devanditos cargos, o TC desestima a cuestión ao considerar que o nomeamento para cargos relacionados co goberno e a administración do municipio non se integra no núcleo esencial das funcións representativas do concelleiro, senón que se trata de ámbitos alleos ao exercicio da función representativa atribuída ao mesmo, o que determina que o art. 23 CE non se vexa aquí vulnerado.

En fin, está complicado que un concelleiro non adscrito poida ostentar o cargo con dedicación absoluta.