

Límites a las retribuciones de los cargos electos locales

Tomàs Font i Llovet
Marc Vilalta Reixach
Josep Aldomà Buixadé

Sumario: I. Introducción: el régimen económico de los cargos electos locales. I.1. Las retribuciones de los cargos electos locales. I.2. Asistencias a las sesiones de órganos colegiados. I.3. Indemnizaciones.— II. Los nuevos límites retributivos introducidos por la LRSAL. II.1. La competencia para regular los límites retributivos. II.2. La aplicación de los límites establecidos «por todos los conceptos retributivos y asistencias». II.2.1. El criterio de la interpretación «auténtica». II.2.2. Los criterios histórico y teleológico. II.2.3. El criterio sistemático. II.2.4. El criterio gramatical o literal.—III. Conclusiones.—IV. Bibliografía.

I. Introducción: el régimen económico de los cargos electos locales

Las exigencias de transparencia y austeridad que la conciencia ciudadana reclama hoy día a la política han llevado a que una de las cuestiones que suscitan mayor atención del público en relación con el funcionamiento de los gobiernos locales sea la relativa a la retribución de los alcaldes y concejales. El presente estudio ofrece una interpretación sistemática del sistema retributivo de los electos locales y de sus límites, a partir de las últimas reformas que han afectado a la legislación básica de régimen local.

A diferencia de lo que sucedía con la legislación anterior a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) (1), en la actualidad no se cuestiona el hecho de que el ejerci-

(1) Véase, por ejemplo, el artículo 64.2 del Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, según el cual: «Será gratuito el desempeño de la función de alcalde. Sólo en los municipios de más de diez mil habitantes podrá asignarle el Ayuntamiento para gastos de representación, una cantidad fija, inherente al ejercicio del cargo y que no excederá del uno por ciento del Presupuesto ordinario de ingresos, dentro de los límites que se señalen reglamentariamente». Igualmente, por lo que se refiere a los concejales, el artículo 83 del mismo Decreto de 6 de diciembre de 1950 señalaba: «El cargo de concejal será obligatorio y gratuito».

cio de los cargos representativos en el ámbito local sea una tarea remunerada. En efecto, la dedicación a las tareas del gobierno y administración local no puede considerarse como una actividad meramente gratuita u honorífica (2). De ahí que, consecuentemente, nuestro ordenamiento jurídico articule medidas compensatorias para garantizar que cualquier persona, con independencia de sus ingresos económicos o de su patrimonio, pueda ocupar estos cargos en condiciones de igualdad (3).

De hecho, partiendo de esta visión garantista, la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL) subraya que el ejercicio de responsabilidades de nivel local debe permitir la compensación financiera de los gastos causados por el ejercicio del mandato, así como, en su caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos «o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente» (Art. 7.2 CEAL).

Teniendo esto presente, ha sido la LBRL, al desarrollar el Estatuto de los miembros de las corporaciones locales (Capítulo V del Título V de la LBRL), la que se ha ocupado de concretar —con carácter básico— el régimen económico de nuestros cargos electos locales; extendiendo a *todas* las entidades locales el carácter retribuido del mandato representativo (art. 75.1 LBRL) (4).

En este sentido, y desde un punto de vista general, podemos afirmar que nuestra legislación de régimen local tradicionalmente ha venido diferenciando tres conceptos retributivos distintos: por una parte, las llamadas *retribuciones*; por otra parte, las dietas o asistencias a las sesiones de

(2) Algunos autores han llegado a considerar que la percepción de una remuneración podría configurarse como un elemento esencial del Derecho Fundamental al ejercicio del cargo público (Art. 23.2 CE). En este sentido se expresa, por ejemplo, GARCÍA ROCA, Javier: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Ed. Aranzadi, Navarra 1999, p. 299-300.

(3) A pesar de poder conceptuarse como un elemento de dignificación de la vida política local, es también cierto que, como se ha apuntado en alguna ocasión, la retribución de los electos locales implica una cierta *profesionalización* de los mismos, lo que puede conllevar a la desvirtuación del concepto de servicio a la comunidad que debe inspirar la actividad política. DOMÍNGUEZ VILA, Antonio: «El estatuto político individual de los cargos electos municipales», *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de la Laguna*, núm. 19, 1999, p. 147.

(4) Téngase en cuenta también que el régimen económico previsto en la LBRL fue posteriormente desarrollado mediante el Real 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales (en adelante, ROF).

La legislación autonómica, por su parte y como no podía ser de otra manera, vino también a confirmar este planteamiento. Así, por ejemplo, podemos citar el artículo 225 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia o el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC), que reconoce el derecho de los miembros de las corporaciones locales a percibir, con cargo a los presupuestos de la entidad local, las retribuciones e indemnizaciones que correspondan, remitiendo la regulación de su régimen jurídico y sus límites a la legislación básica del Estado (art. 162.1 y art. 166.1 TRLMRLC).

determinados órganos colegiados; y, finalmente, las indemnizaciones por los gastos derivados del ejercicio del cargo. Para tener una visión panorámica de dicho sistema retributivo, detengámonos, siquiera brevemente, a examinar en qué consisten cada una de ellas.

I.1. Las retribuciones de los electos locales

Cuando hablamos de retribuciones —en sentido estricto— hacemos referencia a aquellos ingresos periódicos y de cuantía fija que se corresponden con el desarrollo continuado y regular de un determinado cargo público. En este sentido, la LBRL limita la percepción de estas compensaciones económicas únicamente a aquellos representantes públicos que gozan de algún tipo de dedicación —ya sea exclusiva o parcial— a la entidad local de que se trate.

I.1.1. RÉGIMEN DE DEDICACIÓN: EXCLUSIVA O PARCIAL

En primer lugar, el artículo 75.1 de la LBRL nos dice que «Los miembros de las Corporaciones locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva [...]», añadiendo, a continuación, que estas retribuciones serán incompatibles con la percepción de otras retribuciones —nuevamente, nos referimos a *retribuciones* en sentido estricto—, con cargo a los presupuestos de las administraciones públicas y de los entes, organismos o empresas dependientes; así como para el desarrollo de otras actividades, en los términos que prevea la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas (en adelante, LI).

Parece lógico que, si se tiene dedicación exclusiva a una determinada administración local, se establezca la incompatibilidad para poder ejercer también con dedicación —y, por lo tanto, cobrando la correspondiente *retribución*— otro cargo público. No obstante, junto con la dedicación exclusiva, la LBRL ha previsto también la posibilidad de poder compatibilizar el cargo representativo local con otras actividades, dedicando solamente una parte de la jornada laboral a dicha función.

Así, el artículo 75.2 de la LBRL prevé: «Los miembros de las Corporaciones locales que desempeñen sus cargos con dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran, percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas [...]». Y añade «Dichas retribuciones no podrán superar en ningún caso los límites que

se fijen, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. 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».

Como puede observarse, el artículo 75.2 de la LBRL limita el régimen de dedicación parcial solamente a aquellos cargos electos que tengan una especial dedicación a la entidad local, ya sea porque ostentan alguna responsabilidad de gobierno —como podría ser la presidencia o la vicepresidencia de la entidad de que se trate— o bien por realizar funciones que requieran una especial dedicación o continuidad. Sin embargo, es también cierto que, según el tenor literal del artículo 75.2 de la LBRL, los términos en que se puede hacer efectiva esta atribución de responsabilidad son bastante amplios y flexibles. Y es que la utilización por el legislador de estos conceptos jurídicos indeterminados facilita a la Administración la posibilidad de justificar formalmente que la atribución de una misión o responsabilidad concreta por parte de un órgano de gobierno a un miembro corporativo se considera que es objeto de una cierta dedicación.

En todo caso, debemos considerar que el contenido y naturaleza de las funciones a las que se refiere el artículo 75.2 LBRL requeriría un cierto carácter de continuidad y permanencia a lo largo del tiempo. En otras palabras, de prestación o ejercicio *regular*, con independencia de la intensidad de la dedicación requerida. De ahí que, como se ha apuntado en alguna ocasión, no deba confundirse la dedicación parcial con una dedicación meramente ocasional o esporádica(5).

Por todo ello, entendemos que no se ajustarían a la legalidad los acuerdos de asignación de retribuciones para el ejercicio de tareas que no requieran una mínima dedicación específica, regular y continuada, en el ejercicio de funciones ejecutivas. Y, a la inversa, también deberíamos convenir que tampoco se ajustarían a la legalidad los acuerdos que remuneran el ejercicio de estas responsabilidades regulares y continuadas a través del concepto *de asistencias* —a las que nos referiremos a continuación—.

Por último, hay que tener también presente que, más allá de esta dedicación mínima, pero continuada, al órgano de gobierno y administración de la entidad local, la dedicación parcial no tiene porque ser uniforme

(5) En este sentido, BLANQUER CRIADO, David Vicente: «Artículo 75», en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.): *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo II, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 1941. En términos parecidos, SANTIRSO FERNÁNDEZ, Miguel Ángel: «retribuciones, asistencias e indemnizaciones de los cargos electos», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 8, abril-mayo 2015, p. 1039 y sigs.

para todos sus miembros sino que admitiría diferentes graduaciones en función de las tareas realmente asignadas. Ahora bien, las decisiones que acuerden conceder las dedicaciones deben respetar un principio o criterio de *congruencia* entre ellas, según las respectivas responsabilidades, así como no incurrir en trato discriminatorio —desigualdad injustificada o arbitraria— entre los diversos corporativos que tengan reconocida dedicación, y con los que no la tengan (6).

I.1.2. CUANTÍA DE LAS RETRIBUCIONES

Sin perjuicio de lo anterior, debemos referirnos también a la determinación de la cuantía de las retribuciones, tanto por dedicación exclusiva como parcial. En ambos casos, es ésta una competencia del órgano plenario, que puede fijar dicha cuantía tanto de forma global bajo este concepto como desagregarse en conceptos retributivos diferentes como serían, por ejemplo, un sueldo y uno o varios complementos.

Respecto de esta cuestión cabe destacar que, hasta la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), a la que nos referiremos nuevamente más adelante, las diferentes entidades locales habían gozado de un margen de decisión considerable. No sólo porque la LBRL no fijaba directamente ningún límite a la retribución en caso de dedicación exclusiva, sino también porque los límites retributivos que supuestamente las leyes de presupuestos anuales debían fijar para el caso de la dedicación parcial tampoco fueron nunca aprobados.

En este sentido, para intentar evitar el abuso o la extrema disparidad en la fijación de las retribuciones de los cargos electos locales, algunas asociaciones de entidades locales fueron aprobando algunos criterios —meramente indicativos y centrados en los municipios— sobre los márgenes razonables en los que se deberían situar estas retribuciones en función de los niveles de población (7). Al mismo tiempo, la jurisprudencia también ha ido fijando algunas limitaciones importantes en esta materia, a fin de impedir que las retribuciones se pudieran asignar de una forma

(6) En este punto podemos recordar la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2006 (Núm. Rec. 2048/2002) que consideró discriminatorio conceder dedicación exclusiva a dos concejales de un grupo de la oposición sin tener asignadas competencias delegadas, mientras que a los concejales del grupo mixto no se les concedió ninguna.

(7) En el caso de Cataluña podemos citar el documento aprobado en mayo de 2011 por la Federación de Municipios de Cataluña «Orientacions de retribucions de la FMC per a càrrecs electes locals» o, de forma similar, la «Recomanació: escala de retribucions dels electes locals» aprobada por los Servicios Jurídicos de la Asociación Catalana de Municipios, también con fecha de mayo de 2011.

meramente arbitraria o sin tener en cuenta las funciones o trabajos que, efectivamente, realizan los electos locales (8).

No obstante, como se ha denunciado en numerosas ocasiones, estas medidas no han contribuido de forma eficaz a frenar algunos casos de retribuciones claramente desproporcionadas (9). Las cuales, a pesar de tratarse de supuestos puntuales, han generado un inmerecido descrédito para el conjunto de las entidades locales.

Sin perjuicio de lo que más adelante añadiremos en relación con los límites retributivos, debemos destacar que la reforma introducida por la LRSAL tampoco fija expresamente como determinar la cuantía de las retribuciones, sino que solamente establece unos límites máximos. Ahora bien, en nuestra opinión y para garantizar su racionalidad y coherencia, entendemos que de los preceptos de la LBRL se puede deducir ya que la cuantía de las retribuciones debería fijarse en atención a tres parámetros o factores distintos: la población, la dedicación requerida y la responsabilidad asumida.

En efecto, el primer elemento que deberíamos tomar en consideración sería la *población*, entendida como el número de habitantes de cada una de las entidades locales. Este parámetro nos serviría para determinar la posición de cada entidad dentro del intervalo correspondiente, de acuerdo con los fijados por la tabla prevista en el nuevo artículo 75 bis.1 de la LBRL. Teniendo en cuenta, además, que, como veremos posteriormente, el límite máximo iría referido al cargo de mayor responsabilidad de la entidad local —Alcalde o Presidente— cuando es ejercido con dedicación exclusiva.

Una vez establecido el posicionamiento correspondiente a una determinada entidad local, la asignación concreta de la cuantía de la retribu-

(8) Podemos citar, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1991 (RJ 1991/1184), en la que se indica que, aunque es cierto que la LBRL establece un régimen de libertad a los entes locales —en este caso un municipio— para fijar la remuneración per dedicación exclusiva de los alcaldes y concejales «tal precepto no ampara una discrecionalidad absoluta a la hora de señalar dichas cantidades porque cualquier actuación administrativa de esta índole tiene que someterse a las más elementales reglas de subordinación al Ordenamiento Jurídico, siendo patente que las remuneraciones a que alude el párrafo 2 del precepto no deben establecerse [...] en atención a representación política, sino según la representación legal y funciones y trabajos que los miembros de la Corporación desempeñan a favor de la misma, procurando lógicamente retribuir con tales indemnizaciones en mayor grado al que dedique mayor esfuerzo en pro de la misma» (F.J. 2).

(9) En este sentido, DELGADO PIQUERAS nos recuerda, citando el Informe del Tribunal de Cuentas núm. 959, de 20 de diciembre de 2012, que en el ejercicio 2010 había 36 alcaldes o presidentes de diputación provincial que cobraron más que el Presidente del Gobierno y que diez de estos alcaldes lo superaron en más de un 20%. DELGADO PIQUERAS, FRANCISCO: «El redimensionamiento de las retribuciones de los cargos públicos locales», a DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (Coord.): *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra, 2014, p. 335-336.

ción a cada miembro corporativo debería considerar conjuntamente los otros dos criterios, de carácter material y objetivo.

- a) En primer lugar, el grado *de intensidad* que requiera la dedicación efectiva al cargo nos permitiría distinguir entre la dedicación exclusiva y la dedicación parcial. En pura lógica y aplicando el principio de proporcionalidad, entre cargos con una responsabilidad similar, al que tenga una dedicación superior —exclusiva— le correspondería una retribución también superior al que tenga una dedicación parcial. Y, dentro de la dedicación parcial, habría que distinguir en función de la mayor o menor intensidad de esta dedicación. De hecho, así lo ha previsto el legislador cuando ha establecido el límite máximo que pueden percibir los miembros corporativos de los municipios de menos de 1.000 habitantes (10).
- b) En segundo lugar, deberíamos atender al grado de *responsabilidad* del cargo. A igualdad de dedicación, por ejemplo, el alcalde o presidente debería tener una retribución superior al resto de miembros corporativos de la propia entidad local. Así parece indicarlo el art. 75 bis.1 de la LBRL, cuando determina el límite de las retribuciones del presidente de la Diputación o entidad equivalente, sin referirse al resto de diputados. Por lo que debemos suponer que la cuantía de la retribución de éstos se fijará por referencia a la del presidente y que será inferior. Criterio, por otra parte, que se sigue habitualmente en la práctica.

1.2. Asistencias a las sesiones de órganos colegiados

Distinto de las anteriores remuneraciones, otro concepto retributivo de los cargos electos locales lo constituyen las asistencias (o dietas), que podrían definirse como derechos económicos que se generan por la asistencia efectiva a las sesiones de determinados órganos colegiados. Como de manera lógica prevé el artículo 75.3 de la LBRL, estas compensaciones estarían previstas solamente para aquellos cargos electos locales cuyas funciones no requieran una dedicación continua y regular —ya sea de forma exclusiva o parcial— a la entidad de que se trate. Y es que se entiende implícitamente que la percepción de una *retribución* por el ejercicio de un determinado cargo, siquiera parcialmente, incluye ya la asistencia a las sesiones de los diferentes órganos de los que se forma parte.

(10) Disposición Adicional 90 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014.

En este punto, creemos oportuno señalar que, aunque en ocasiones se consideran dichas asistencias como derechos de carácter *no retributivo*, lo cierto es que la determinación de su naturaleza no resulta nada fácil. En nuestra opinión, podemos identificar toda una serie de elementos que llevan a considerar las asistencias como una remuneración:

- a) En primer lugar, las percepciones derivadas de las asistencias son compatibles con las indemnizaciones que puedan corresponder a los que, por dicha asistencia, se desplacen de su residencia oficial —tal y como prevé, por ejemplo, el artículo 27.4 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio—. Lo que nos indica que la concurrencia a las sesiones de los órganos colegiados implica la prestación de un cargo —servicio o función pública— el ejercicio del cual puede comportar, además, el desembolso de unos gastos que deberían compensarse con la correspondiente indemnización.
- b) En segundo lugar, la nueva redacción de la LBRL, introducida por la LRSAL, da también a las asistencias el tratamiento de remuneración. En efecto, el nuevo artículo 75 bis, apartado 1, de la LBRL al fijar los límites retributivos máximos de los cargos electos prevé que, a estos efectos, se computará la suma de retribuciones y también de las asistencias.
- c) En tercer lugar, según la legislación de incompatibilidades, a efectos de determinar la compatibilidad entre dos remuneraciones con cargo a los presupuestos públicos, debemos tener presente que se entenderá por remuneración cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y sea de devengo periódico u ocasional (art. 1.2 Ley 53/1984, de 26 de diciembre). Por lo tanto, el concepto materialmente amplio de remuneración previsto en la LI —que englobaría también los pagos variables y ocasionales que caracterizarían las asistencias— pone en evidencia que las asistencias a los órganos colegiados son un derecho de contenido económico derivado del ejercicio de las funciones propias del cargo. Funciones que, en estos casos, no tienen un carácter ejecutivo o de gestión, sino que engloban las funciones de participación en la adopción de acuerdos, de informe o de control atribuidas a los diferentes órganos colegiados.
- d) Según el artículo 27.5 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, los centros pagadores de las asistencias efectuarán las retenciones a efectos del IRPF que correspondan, de acuerdo con la normativa reguladora de este impuesto. Este es otro de los elementos que nos indica que las asistencias tienen la condición de rendimiento

del trabajo. Por esta razón no están exentas del impuesto, a diferencia de lo previsto por los gastos en concepto de indemnizaciones por dietas o desplazamiento, de acuerdo con el art. 9 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del IRPF.

- e) Finalmente, las asistencias no pueden considerarse formalmente como una indemnización en el sentido del art. 75 LRBRL porque no responden a un *gasto efectivo*, requisito que, como veremos a continuación, es esencial en el caso de las indemnizaciones. Incluso, en el supuesto de admitir un concepto amplio de asistencia, que incluyera no sólo el resarcimiento de un gasto efectivo sino también del lucro cesante o beneficio dejado de percibir por el hecho destinar un tiempo a unas funciones o intereses generales y no a un beneficio particular. Y es que, frente a este argumento, debemos tener presente que toda dedicación a una función o actividad conlleva dejar de realizar otra simultáneamente, sea esta última retribuida o no; y lo que se remunera es la dedicación. De manera que no se compensa la no dedicación a una potencial y desconocida actividad lucrativa alternativa.

Por lo que se refiere a su devengo, y a diferencia de las retribuciones, la asistencias o dietas se caracterizarían por no tener un carácter fijo ni periódico, ya que sólo se genera con la asistencia efectiva a las sesiones de aquellos órganos colegiados que se determinen por el pleno de la corporación, con independencia de si se trata de órganos decisorios o no (11). En este sentido, el pleno dispone de un notable margen de flexibilidad y discrecionalidad a la hora de fijar su cuantía, pues ésta no viene establecida legalmente. Ahora bien, en nuestra opinión, esto no significa que se puedan aprobar unas cuantías desorbitadas o arbitrarias, que no respeten el principio de proporcionalidad. Y es que, por ejemplo, sería ciertamente difícil justificar que la cuantía por la asistencia a las sesiones de un órgano colegiado fuera superior a la cuantía de las retribuciones que perciba un miembro corporativo que, además de asistir a las sesiones, debe destinar un tiempo al ejercicio de responsabilidades sobre un área, servicio o función cuando, como se ha visto, esta retribución sería incompatible con la percepción de la asistencia.

(11) En este punto debemos recordar que el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 20 de diciembre de 1999 (Núm. Rec. 308/1994) parece excluir de este concepto a las asistencias a los órganos unipersonales —en este caso concreto, se refería a las reuniones con el alcalde— puesto que «cuando se hace, sin posibilidad de control alguno, depender de la sola llamada del alcalde, y sin límite alguno, al no precisarse a cuantos concejales puede afectar, ni a qué número de reuniones, diarias, semanales o anuales, lo que, al menos en principio, la convierte en discrecional e ilimitada» (F.J. 2).

Al mismo tiempo, al retribuirse únicamente la asistencia efectiva a una determinada sesión, parecería que estas dietas deberían ser eventualmente iguales para todos los miembros que forman parte del órgano colegiado, con independencia del grado de responsabilidad de cada uno de ellos (12). Así lo ha destacado, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1995 (N.º Rec. 1516/991), en la que se afirma:

«En cuanto a las diferentes cantidades asignadas en casos de dietas por asistencia a las sesiones se llega a la conclusión en virtud de criterios de razonabilidad de que debe acogerse la argumentación de los apelantes respecto a que no supone necesariamente mayor trabajo la preparación de las sesiones por quien ejerce cargos de mayor responsabilidad. Pues la conducta exigible de los miembros de la Corporación, tanto los que forman parte de equipo de gobierno municipal como los demás, es una diligencia extrema en el estudio de los asuntos examinados por los órganos colegiados. No es de apreciar por tanto que exista mayor trabajo como consecuencia de la sesión para el que es titular de un cargo en el equipo de gobierno, pues ello supondría una mera asistencia pasiva de los demás Concejales que es desde luego contraria al espíritu de la legislación reguladora y a las exigencias del interés público» (F.J. 3).

Ahora bien, entendemos que esto no debería ser necesariamente siempre así, por cuanto la cuantía de esta compensación económica podría variar entre los diferentes miembros corporativos en función de la responsabilidad del cargo y otros factores que, realmente, permitieran justificar una mayor intensidad o dedicación en la preparación de las sesiones a las que se asiste. Por ejemplo, las circunstancias que justifican las cantidades a percibir por un presidente de la corporación sin dedicación reconocida formalmente, un vicepresidente o el portavoz de un grupo político pueden ser *objetivamente* diferentes a otros corporativos en atención al grado de participación que deben asumir en el desarrollo de estas sesiones. En cualquier caso, hay que ser respetuoso con el principio de proporcionalidad a la hora de fijar las cuantías y evitar ciertos excesos como a los que, en ocasiones, han puesto freno los Tribunales.

(12) En este sentido, por ejemplo, se ha expresado SANTIRSO FERNÁNDEZ, Miguel Ángel: «Retribuciones, asistencias e indemnizaciones de los cargos electos», *Op. Cit.*, p. 1039 y sigs., en las que se considera que es posible diferenciar la cuantía de las asistencias en función del órgano colegiado de que se trate, pero no en función de las personas que lo componen. En términos parecidos, BLANQUER CRIADO, David Vicente: «Artículo 75», *Op. Cit.*, p. 1948.

Una buena muestra de la aplicación de este criterio de proporcionalidad la encontramos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 8 de marzo de 2001 (Núm. Rec. 234/2001), en la que se afirma:

«Otra conclusión jurídica cabe estimar del Acuerdo impugnado cuando establece una distinción cuantitativa en las indemnizaciones que tienen derecho a percibir los miembros electos de la Corporación por asistencia según actúen como Presidente o como Vocal, al revelarse discriminatoria *al no justificarse su razonabilidad y ser manifiestamente desproporcionada en relación con la función desarrollada* lo que promueve la declaración de nulidad de pleno derecho al vulnerar los artículos 23.2 y 14 de la Constitución. El principio de libre administración de los Ayuntamientos [...], no autoriza a la Corporación local a adoptar acuerdos en materia retributiva e indemnizatoria, en compensación por el ejercicio de las funciones inherentes al cargo de los electos locales, que puedan alterar o menoscabar el normal y regular funcionamiento democrático de la Corporación o que introduzcan tratos diferenciados en el estatuto retributivo de los Concejales que carezca de justificación razonable y legítima» (13).

De lo anterior, podríamos deducir, *a sensu contrario*, que sí es admisible que pueda haber motivos que justifiquen razonablemente las diferencias cuantitativas entre las asistencias a un mismo órgano colegiado de una corporación, siempre que queden debidamente acreditadas y respeten un principio de proporcionalidad. En todo caso, debemos concluir que la cuantía de las asistencias no puede ser diferente exclusivamente en atención a la pertenencia del cargo representativo a un grupo político determinado, por el hecho de formar parte o apoyar al equipo de gobierno o de pertenecer a un grupo de la oposición. Precisamente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 18 de marzo de 2010 (Núm. Rec. 2627/2003) se ha pronunciado en este sentido, afirmando: «[...] al no existir concejales con dedicación exclusiva sólo se tiene derecho a percibir indemnizaciones por asistencia a órganos colegiados y no existe amparo legal que permita establecer diferencias entre los concejales del equipo de gobierno y los de la oposición, pues todos ellos deben dedicar el tiempo necesario para desarrollar adecuadamente sus cometidos. Establecer unos límites retributivos dispares según se gobierne o no es completamente ilegal».

(13) La cursiva es nuestra.

Finalmente, por lo que se refiere a la percepción de dietas por asistencia a las reuniones de los órganos colegiados, debemos hacer un último inciso en relación con la determinación de los miembros corporativos que pueden percibirlos. Como adelantábamos anteriormente, el art. 75.3 LBRL se pronuncia de forma clara y precisa: «sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial pueden percibir asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la corporación de que forman parte». Por lo tanto, lo que la Ley impide es percibir simultáneamente una retribución fija por dedicación —exclusiva o parcial— y unas asistencias a los órganos colegiados de la *misma* entidad local de la que se percibe la *retribución*.

En consecuencia, y aunque no se diga explícitamente, del precepto reproducido se puede deducir *a sensu contrario* que los miembros de las corporaciones locales sí pueden percibir asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de otras entidades diferentes (14).

Por otra parte, cabe recordar también que el legislador se ha mostrado más flexible con la percepción de asistencias cuando se refieren a la concurrencia a las sesiones de órganos de gobierno o dirección de organismos o entidades instrumentales dependientes de la propia Corporación, pero con personalidad jurídica separada (15). En este caso, según el art. 13.6 del ya mencionado ROF estas asistencias las podrán percibir *todos* los miembros corporativos, aunque tengan dedicación exclusiva o parcial.

La justificación de este trato más flexible podríamos encontrarla, quizá, en el hecho de que, al regular las asistencias, el artículo 75.3 de la LBRL parece referirse a la participación en los órganos colegiados (tanto de carácter necesario como complementario) comprendidos dentro de la organización local (16). De este modo, la participación en estas otras enti-

(14) Opinión compartida por la mayoría de la doctrina. Por ejemplo, entre otros, ALONSO HIGUERA, Carmen: «El nuevo régimen jurídico del Estatuto de los miembros electos de las corporaciones locales, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 36, octubre de 2014, p. 26-27 o DOMINGO ZABALLOS, Manuel José: «Incidencia de la Ley sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales», en *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, núm. 169 extraordinario 2014, p. 177-179.

(15) Inicialmente, el artículo 13.6 del ROF mencionaba también la posible percepción de asistencias a los tribunales selectivos. No obstante, dicha previsión debe entenderse hoy en día derogada por cuanto el artículo 60.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, prevé la profesionalización de dichos tribunales, impidiendo que los cargos electivos o de designación política pueden formar parte de ellos.

(16) En este punto, podemos recordar que la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2006 (Núm. Rec. 2048/2002), entendió que el consejo de administración de una empresa municipal no tiene la consideración de órgano colegiado de la corporación.

dades instrumentales diferenciadas —que, propiamente, no formarían parte de la organización de la corporación local— no se integraría dentro de las funciones que son consustanciales a los cargos electos locales —y, por las cuales pueden percibir una *retribución* en función de su dedicación—. Al contrario, la especialidad con la que se configuran estas entidades instrumentales nos podría llevar a pensar que se están asumiendo unas funciones y unas responsabilidades que van más allá del ejercicio del cargo representativo —y de la retribución por la dedicación en la corporación de origen—.

I.3. Indemnizaciones

Finalmente, el último gran concepto retributivo previsto en nuestra legislación de régimen local son las *indemnizaciones* (art. 75.4 LBRL). Con esta denominación se quiere hacer referencia a todos aquellos pagos dirigidos a compensar o reintegrar los gastos efectivos ocasionados por el desarrollo de un determinado cargo público.

Las indemnizaciones, por lo tanto, se caracterizarían por su vencimiento ocasional y por el hecho de que son susceptibles de percibirse por todos los cargos electos, con independencia de su régimen de dedicación. Y es que, desde un punto de vista conceptual, las indemnizaciones no tienen carácter retributivo de las funciones o servicios realizados sino que persiguen que los gastos ocasionados con el ejercicio del cargo no deban de ser soportados por su titular, sino por la entidad pública que corresponda. Precisamente, esta naturaleza no retributiva es la que, como veremos más adelante, nos permite excluir las cantidades abonadas en concepto de indemnización del cómputo de los nuevos límites retributivos previstos en el artículo 75 bis de la LBRL.

En todo caso, debe tratarse siempre de gastos acreditados documentalmente —tal y como prevé expresamente el artículo 13.5 del ROF— y, sobretodo, realizados en ejercicio del cargo por el que se ha sido designado. De manera que no resulta posible que estas indemnizaciones tengan un carácter general o periódico, o que se abonen sin justificación alguna (17).

(17) Sobre la necesidad de justificar documentalmente los gastos soportados, resulta significativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2001 (Núm. Rec. 6734/1995), en la que, al referirse a los gastos de representación que se podían reconocer a los cargos electos, afirma: «[...] No puede admitirse sin embargo el reconocimiento a la autoridad local del derecho a percibir gastos de representación sin justificar, pues aunque puede considerarse conforme a Derecho que se consigne una partida presupuestaria para gastos de representación y que ello se prevea en el Reglamento interno, dichos gastos han de ser desde luego justificados en cualquier caso» (F.J. 2).

En este sentido, no resulta difícil encontrar pronunciamientos judiciales que se han referido expresamente a estas cuestiones. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha núm. 167/1999, de 16 de febrero, en la que se anula un determinado acuerdo municipal que permitía a los concejales cobrar una cuantía fija mensual en concepto de indemnización, sin justificación alguna, convirtiéndolos de hecho en sueldos menores (F.J. 2); o la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2001 (Núm. Rec. 6734/1995) que, al enjuiciar los gastos de representación que pueden reconocerse a los cargos electos locales se afirma que «[...] No puede admitirse sin embargo el reconocimiento a la autoridad local del derecho a percibir gastos de representación sin justificar, pues aunque puede considerarse conforme a Derecho que se consigne una partida presupuestaria para gastos de representación y que ello se prevea en el Reglamento interno, dichos gastos han de ser desde luego justificados en cualquier caso» (F.J. 2).

II. Los nuevos límites retributivos introducidos por la LRSAL

Una vez expuestos los diferentes conceptos retributivos que pueden percibir los cargos electos locales, debemos pasar ahora a hacer referencia a la que, sin duda alguna, ha sido una de las grandes novedades de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL) en lo que al estatuto de los cargos electos locales se refiere: las nuevas limitaciones salariales previstas para los miembros de las corporaciones locales.

En efecto, una de las principales novedades de la LRSAL en este ámbito ha sido la introducción de un nuevo artículo 75 bis a la LBRL, en el que se prevé lo siguiente:

«1. Los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo en los términos establecidos en el artículo anterior. 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 [...]».

Antes de pasar a analizar dicho precepto, lo primero que hay que destacar es que, aunque la LRSAL se remite a ley presupuestaria anual la fija-

ción de las cuantías máximas a percibir, lo cierto es que la Ley 22/2013, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 —seguramente por el hecho de aprobarse antes que la LRSAL—, no fijó expresamente dicho importe. En este sentido, fue posteriormente el Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, el que finalmente fijó dichos límites; que actualmente quedan de la siguiente manera:

Habitantes	Límite máximo
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

Teniendo en cuenta que, según el art. 75 bis de la LBRL, el límite máximo se fija por referencia a las retribuciones asignadas a un Secretario de Estado —límite que se fijó en 100.000 € para el año 2014 y que se mantiene invariable para el año 2015— esta cuantía supone que las retribuciones anuales fijas de un Secretario de Estado —que según el art. 22.2 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2015, son de 70.532,11 €—, se incrementan en más de un 41% en concepto de complemento de productividad variable que le puede atribuir el Ministro correspondiente.

En este punto, debemos tener también en cuenta que la actualización de dichas cuantías debería ser automática y discurrir en paralelo con las actualizaciones que apruebe anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio para las retribuciones de un Secretario de Estado (18). Y es que la cuantía máxima, como se ha dicho, está fijada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, de vigencia anual, salvo disposición que la prorogue para otra anualidad. Una evolución distinta de las cuantías fijadas para los altos cargos requeriría la mo-

(18) El artículo undécimo, apartado tres, del citado Real Decreto Ley 1/2014, de 24 de enero, señala que la cuantía máxima se establece «de conformidad con lo previsto en el artículo 75 bis» de la LBRL —que establece el límite máximo por referencia a las retribuciones de un Secretario de Estado— y «considerando lo dispuesto en el artículo 22 de la presente Ley» —esto es, en atención a las retribuciones de los Altos Cargos del Gobierno—.

dificación directa de la cuantía de los límites máximos establecidos en el cuadro expuesto más arriba, ya sea a través de la Ley presupuestaria o de otra norma con rango de ley.

En consecuencia, de la misma manera que en 2014 se congelaron las retribuciones de los altos cargos y del personal al servicio del sector público, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016 prevé un incremento del 1% para las retribuciones básicas y complementarias de los Secretarios de Estado, incluyendo el complemento de productividad. En el mismo sentido, por lo tanto, el límite máximo para cada tramo de población debería incrementarse también el 1%.

Asimismo, como apuntábamos anteriormente, hay que indicar que el límite máximo previsto para cada tramo de población sería el que correspondería a las retribuciones del alcalde. Así se desprende del hecho que la cuantía de la retribución está fijada en función de los factores de dedicación y responsabilidad. Por lo que la cuantía máxima dentro de cada entidad corresponde al cargo en que confluyan estos dos factores en el grado superior de intensidad: el de mayor dedicación y, al mismo tiempo, el de mayor responsabilidad, que solo pueden confluir en el cargo de alcalde. A partir de este límite máximo, la determinación del límite para el resto de miembros corporativos se deduciría por la aplicación del principio de proporcionalidad.

Esta interpretación no sólo responde a la lógica del sistema retributivo establecido, sino que también se desprende, por analogía, de lo dispuesto en el art. 75 bis, apartado 2, de la LBRL: «Sin perjuicio de la regla general establecida en el apartado anterior, 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».

Al referirse al Presidente, este precepto da a entender que el límite máximo de las retribuciones de los diputados debería quedar por debajo. A su vez, la equiparación con la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la corporación municipal más poblada, da a entender que la retribución máxima de los concejales será inferior.

Por otro lado, y desde un punto de vista de coherencia y proporcionalidad, no parece tampoco que este límite impuesto a las retribuciones de un alcalde de un municipio de más de 500.000 habitantes con dedicación exclusiva menosprecie este cargo. Y algo similar se podría decir respecto del límite máximo del resto de intervalos o tramos de población, que permitirá incrementar las retribuciones del alcalde de la inmensa mayoría de municipios.

No obstante, sin perjuicio de lo anterior, son muchas las dudas que se nos pueden plantear en relación con las nuevas limitaciones retributivas previstas por la LRSAL, especialmente por su deficiente redacción y sistemática. En particular, aquí haremos referencia a dos de ellas: en primer lugar, podemos cuestionarnos acerca de la competencia normativa para el establecimiento de dichos límites y, en segundo lugar y de un modo mucho más detallado, podemos referirnos a la determinación de qué conceptos retributivos concretos deben de incluirse dentro de cada uno de ellos.

II.1. La competencia para regular los límites retributivos

Uno de los primeros interrogantes que podemos plantearnos hace referencia al ámbito competencial. Y es que podríamos preguntarnos: ¿corresponde realmente al Estado la competencia legislativa para fijar estos límites retributivos? ¿O esta es una decisión que debería corresponder principalmente a las CCAA? O incluso más allá, ¿debería ser ésta una decisión que entrara —como venía sucediendo hasta ahora en la práctica— dentro del ámbito de autonomía que se reconoce a los gobiernos locales?

En nuestra opinión, no hay duda de que la definición del régimen retributivo básico de los cargos electos locales es un aspecto directamente vinculado con su estatuto jurídico. Por lo que, en consecuencia, podríamos considerar que esta regulación se enmarca dentro de la competencia legislativa para aprobar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas locales (art. 149.1.18 CE). De hecho, como apuntábamos anteriormente, incluso la propia legislación autonómica parece haber admitido esta interpretación. Así sucede, por ejemplo, en el caso de Cataluña, cuando el artículo 162.1 b) del TRLMRLC remite a la legislación básica estatal la legislación aplicable al «Régimen y los límites de las retribuciones a percibir por los miembros de las corporaciones locales».

Ahora bien, sin perjuicio de las consideraciones anteriores, sí que podríamos cuestionarnos la extensión de la regulación concreta del artículo 75 bis de la LBRL. Y es que, como destacó el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias núm. 8/2014, de 27 de febrero (Pg. 30), a pesar de admitir la competencia estatal para regular el estatuto de los cargos electos locales, el grado de detalle con que se expresa dicho precepto parecería ir mucho más allá de la simple fijación de unos principios generales o de un mínimo común denominador. Por lo que se podrían vulnerar las competencias de desarrollo que corresponderían a las Comunidades Autónomas.

En efecto, el Consejo de Garantías Estatutarias catalán destaca que la manera de fijar la tabla retributiva, tal y como está prevista en el artículo

75 bis.1 de la LBRL «no permite que mediante el desarrollo legislativo autonómico las retribuciones se puedan adecuar a las tareas que, efectivamente, llevan a cabo los municipios e impide a la Generalitat desarrollar su propias políticas de contención del gasto adecuada a las peculiaridades y características específicas de las entidades locales de Cataluña. En consecuencia, el precepto vulneraría las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de régimen local (art. 160.2 EAC) i no encontrarían acomodo en el artículo 149.1.18 CE. Y la misma consideración debería extenderse al artículo 75 bis.2 LBRL, referido a los presidentes de las diputaciones.

En cambio, el citado Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias catalán no considera que los límites retributivos de los miembros de las corporaciones locales introducidos por la LRSAL vulneren la autonomía local, según la interpretación que de ella ha realizado el Tribunal Constitucional.

II.2. La aplicación de los límites establecidos «por todos los conceptos retributivos y asistencias»

En segundo lugar, al margen de esta cuestión competencial, lo que plantea una mayor necesidad de aclaración es la determinación de los conceptos económicos concretos que hay que incluir dentro de la expresión «por todos los conceptos retributivos y asistencias» utilizada por el artículo 75 bis de la LBRL en el momento de fijar los límites retributivos.

Como decíamos anteriormente, teniendo en cuenta que los miembros de determinadas entidades locales (como las diputaciones provinciales o las áreas metropolitanas) deben reunir necesariamente la condición de alcaldes o concejales de un municipio, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿hay que entender que, a efectos del cómputo de los límites previstos en el artículo 75 bis de la LBRL, la *retribución* que, por ejemplo, un diputado provincial pueda percibir por su dedicación exclusiva a la diputación debe sumarse a las *dietas* que en concepto de asistencia a las sesiones de los órganos colegiados pueda percibir de su municipio de origen (o viceversa)? O, en términos parecidos, ¿la retribución que, por ejemplo, un consejero metropolitano pueda percibir por su dedicación parcial al área metropolitana debería sumarse a la retribución que también pueda percibir por el ejercicio de forma parcial de un cargo representativo en otra administración pública (por ejemplo, como concejal)?

La respuesta a estas preguntas no resulta nada fácil, no sólo por su complejidad y consecuencias prácticas, sino también porque la redacción empleada por el artículo 75 bis de la LBRL resulta ciertamente confusa. De todos modos, entendemos que la solución a dicha controversia podría

pasar por la aplicación sucesiva de los diferentes criterios hermenéuticos admitidos generalmente en el ámbito jurídico (art. 3.1 Código Civil) (19). De manera que, como veremos a continuación, dicha aplicación nos permitirá llegar a la conclusión de que el artículo 75 bis de la LBRL ha optado por un criterio *subjetivo*, en el sentido que quiere limitar el conjunto de compensaciones económicas de *todo tipo* —salvo los trienios— que un determinado electo local puede percibir con cargo a los presupuestos públicos. Por lo que, a efectos de determinar la aplicación de los límites retributivos previstos en este precepto, habría que tomar en consideración la suma de todos aquellos pagos que en concepto de retribución, asistencias o dietas por el ejercicio de un cargo representativo, una misma persona pudiera percibir simultáneamente de cualquier administración pública.

II.2.1. EL CRITERIO DE LA INTERPRETACIÓN «AUTÉNTICA»

Un primer criterio para sostener dicha interpretación podríamos encontrarlo en el hecho de que ha sido ésta, precisamente, la postura que ha mantenido en alguna ocasión la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por ejemplo, con fecha 11 de abril de 2014 y ante la consulta formulada por la Diputación Provincial de Girona, la citada Dirección General afirmó:

«En ese sentido, tal y como se desprende del tenor literal del citado artículo, el «límite máximo total» abarca «todos los conceptos retributivos y asistencias» a que el miembro de la Corporación Local tenga derecho, con independencia de que éstos sean abonados por una o varias entidades; correspondiendo al perceptor, declarar ante cada una de aquéllas, las cuantías y conceptos por los que es retribuido en el ejercicio de su cargo».

Como es sabido, con esta opinión no estamos ante una norma jurídica ni siquiera ante una consulta vinculante, sino de una mera interpretación efectuada por la Administración. Sin embargo, es evidente que no deja de

(19) Sobre los criterios de interpretación de las normas jurídicas, es mucha la bibliografía existente, baste citar, por ejemplo, ASÍS ROIG, Rafael: «La interpretación y aplicación del Derecho», en PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio; FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio y ASÍS ROIG, Rafael: *Curso de Teoría del Derecho*, ed. Marcial Pons, 2a. Ed., Madrid, 2000 o PRIETO SANCHÍS, Luis: *Apuntes de Teoría del Derecho*, Ed. Trotta, Madrid 2005.

tener su relevancia. Al mismo tiempo, es factible que en la práctica aplicativa se pueda considerar como una instrucción a seguir. En este sentido, y con todas las cautelas necesarias, podría decirse que se trata de una interpretación que se aproxima a una interpretación «auténtica», en el sentido de que la formula un organismo del Ministerio autor del anteproyecto de LRSAL que incorpora esta disposición.

II.2.2. LOS CRITERIOS HISTÓRICO Y TELEOLÓGICO

Ahora bien, más allá de lo que se acaba de exponer, la posición en favor de una interpretación que entienda que los límites retributivos tienen carácter personal debe contrastarse con el resto de los criterios interpretativos. En primer lugar, y en aplicación de los criterios *histórico* y *teleológico* de interpretación de las normas, debemos comprobar si esta interpretación es la más coherente con el origen de la norma y con la finalidad perseguida por la LRSAL.

Al respecto hay que tener presente, como es bien sabido, que la finalidad primaria de la LRSAL no ha sido otra que garantizar la sostenibilidad económica y la suficiencia financiera de las administraciones locales(20). Por lo que el establecimiento de los límites retributivos perseguiría también esta específica finalidad(21). Desde esta perspectiva, entender que el límite retributivo máximo se impone sólo en relación con las retribuciones de cada una de las entidades individualmente consideradas —a lo que nos referiremos más adelante—, diluiría notablemente el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera perseguidos por la LRSAL.

Y es que, en este sentido, debemos tener en cuenta que las modulaciones o variaciones en la cuantía de las retribuciones de los miembros corporativos dentro de una misma entidad, no afectan significativamente a la cuantía de la partida presupuestaria destinada a las retribuciones del

(20) Así se expone ampliamente en el Preámbulo de la Ley, en el que se afirma que su propósito se concreta en varios objetivos básicos: «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones [...], racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas».

(21) En este sentido se expresa también ALONSO HIGUERA cuando, después de constatar que ciertamente el legislador no concreta en su exposición de motivos cuál es la auténtica finalidad perseguida por la limitación del régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales, considera que debemos entender que su fundamento descansa en la necesidad de implementar el principio de estabilidad presupuestaria previsto por el artículo 135 de la Constitución, así como en conseguir el cumplimiento de las previsiones de déficit público. ALONSO HIGUERA, Carmen: «El nuevo régimen jurídico del Estatuto de los miembros electos de las corporaciones locales, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Op. Cit.*, p. 8-9.

total de miembros corporativos de la misma. Por lo que, entonces, el ahorro perseguido por la LRSAL debería buscarse en la limitación de las remuneraciones económicas que, simultáneamente, pueden percibirse de otras administraciones públicas.

Sin embargo, para entender el fundamento de esta disposición, es preciso tener en cuenta que su finalidad no sólo se centra en la consecución de objetivos de carácter económico. En efecto, para comprender su origen es también de todo punto relevante tener presente el Congreso Intermunicipal del PP —celebrado en Almería los días 18 y 19 de enero de 2013— en el que se aprobó un decálogo para la reforma la Administración local. Junto con los puntos relativos a la sostenibilidad y solvencia financiera de las entidades locales, se incorporó también una idea diferente pero clave de la propuesta: «el municipalismo al servicio de los ciudadanos», que se debe prestar con la máxima transparencia y rigor en la gestión, para lo cual, «la regulación del anteproyecto contemplará: la regulación anual del régimen retributivo de los miembros electos a través de los PGE».

Partiendo de estos antecedentes, la versión del anteproyecto de LRSAL aprobada inmediatamente después del mencionado Congreso Intermunicipal —esto es, el 4 de febrero de 2013— incluye en su disposición adicional cuarta una nueva redacción del régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales, que es el precedente más inmediato y fiel del actual art. 75 bis LBRL.

No es difícil ver una relación directa entre ambas actuaciones. La introducción de lo que ahora es el artículo 75 bis de la LBRL tendría un origen, una fundamentación y una finalidad propias —además de la general de la LRSAL— que responden a un contenido más político y no sólo económico. Estas medidas limitadoras, más que al ahorro, se vincularían directamente con la dinámica de procurar una mayor transparencia y moralización de la vida pública —la contención de los «sueldos de los políticos»—, reclamada socialmente. Efectivamente, las limitaciones retributivas —así como otras medidas mencionadas en el Decálogo para la reforma local del PP (como, por ejemplo, la regulación del número de miembros de las corporaciones locales, la retribución de los contratos mercantiles y de alta dirección, el número máximo de personal eventual, etc.) que fueron posteriormente incorporadas a la LRSAL—, tendrían como punto común no basarse sólo en el ahorro económico sino presentarse como una reacción ante lo que la opinión pública podía considerar como situaciones escandalosas, especialmente en tiempos de crisis económica. Así se desprende también de las palabras del Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Martín-Toledano Suárez, en la defensa del Proyecto de LRSAL, en la que se afirma que la incorporación de los arts. 75 bis y 75 ter en la LBRL perseguirían estos objetivos, en tanto que «este proyecto de ley atiende la demanda social de regular las retribuciones,

las dedicaciones exclusivas y el número de eventuales en las administraciones locales. Es una demanda social y lo regula» (22).

Desde esta perspectiva, es también coherente que los límites de las retribuciones por todos los conceptos se haga por referencia con las retribuciones de los cargos políticos de mayor rango por debajo de los ministros —como son los secretarios de Estado— y no en relación con otros criterios estrictamente económicos o cuantitativos.

En consecuencia, una interpretación que permitiera no sólo superar el límite fijado para los presidentes de las diputaciones o equivalentes sino, incluso, duplicarlo, sobre la base de entender que el mismo es aplicable por separado a las cuantías que se perciban por cada una de las administraciones de pertenencia, podría chocar frontalmente tanto con la finalidad legal primaria —de reducción económica— como de la específica —de satisfacción de una demanda social generalizada—.

Finalmente, cabe señalar que la Disposición Transitoria Décima de la LRSAL, que regula la aplicación de las limitaciones referidas al número de personal eventual y cargos públicos con dedicación exclusiva, y que también se refiere a los límites retributivos del artículo 75 bis LBRL, confirma el significado teleológico de dicha limitación. En efecto, esta disposición establece que «1. A las entidades locales que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su periodo medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad, no les aplicará, con carácter excepcional, los límites previstos en los arts. 75 bis y ter y 104 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, hasta el 30 de junio de 2015.»

Esta aplicación de la medida limitadora, con carácter general, a todos los municipios a partir de la fecha señalada —posterior a las elecciones municipales— significa que ésta no tiene un sentido únicamente de mera sostenibilidad económica en relación a la situación individualizada de cada corporación local concreta, puesto que esta circunstancia sólo se tiene en cuenta para determinar su aplicabilidad inmediata. En realidad, la Ley introduce una nueva manera de entender el régimen retributivo de los electos locales, que incide en la percepción social que se tiene de los mismos —lo máximo que puede cobrar un político por todos los conceptos— y, por ello, pospone su aplicabilidad a la constitución de las nuevas corporaciones locales; anticipándose sólo para los casos de incumplimiento de los requerimientos económicos que indica la disposición.

(22) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas, núm. 451, sesión de 30 de octubre de 2013, p. 13.

II.2.3. EL CRITERIO SISTEMÁTICO

En tercer lugar, desde el punto de vista de la interpretación de la norma de acuerdo con el criterio *sistemático*, hay que tener en cuenta que, como hemos expuesto anteriormente, según la LBRL no es posible percibir simultáneamente retribuciones y asistencias de la misma corporación (art. 75 bis.3 LBRL). De este modo, no resulta nada fácil entender que el establecimiento de un límite conjunto y global para retribuciones y asistencias, como el que establece el art. 75 bis.1 LBRL, se refiera solamente a las que se perciben de una misma corporación; permitiendo, en cambio, que se pueda superar el límite cuando se perciben retribuciones de una y asistencias de otra administración local distinta.

a) *El análisis conjunto y sistemático de los aparatos 1 y 2 del artículo 75 bis LBRL*

Si el límite estuviera referido separadamente a las cantidades que se pudieran percibir de cada entidad, no tendría sentido que el art. 75 bis de la LBRL estableciera que, a tales efectos, se tendrán en cuenta el total de las retribuciones y asistencias. Y es que, como hemos visto, el límite máximo está fijado por referencia implícita al alcalde o presidente de la entidad local con dedicación exclusiva y en este supuesto, como ya se ha dicho, no se pueden percibir asistencias para concurrir a sesiones de los órganos colegiados de la corporación. Por ello, dicho límite debe entenderse referido a las asistencias de órganos ajenos a la propia corporación.

Ciertamente, se podría pensar que el sentido de la norma es establecer un límite máximo a lo que puede percibir un miembro corporativo por parte de una misma entidad, tanto si su régimen económico lo es en concepto de retribución por dedicación, como si lo es en régimen de asistencias. En esta hipótesis, el precepto no estaría contemplando el caso de la compatibilidad entre percibir una retribución por dedicación en una administración y unas asistencias en otra. Si esto fuera así, lo lógico es que el precepto hubiera utilizado la expresión «retribuciones o asistencias», señalando con la adversativa que se quería referir a uno o al otro caso (23).

(23) Esta misma interpretación es la que parece desprenderse también del *Informe relativo al régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales que desempeñan sus cargos en régimen de dedicación parcial* elaborado por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros administrativos del Gobierno Vasco en junio de 2015.

En dicho informe, al analizarse la compatibilidad entre la percepción de una retribución por dedicación a una determinada entidad local y la percepción de asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de órganos colegiados de otras entidades locales distintas, se afirma que, en todo caso, ambas retribuciones integrarán el montante retributivo a computar, sin que pueda sobrepasarse el máximo previsto en el artículo 75 bis de la LBRL (p. 8-9).

También se podría pensar que la referencia a las asistencias se refiere a aquellas que se pueden percibir por la asistencia a las sesiones de los órganos rectores de organismos, entidades y empresas dependientes, en los términos del artículo 13.6 ROF. Sin embargo, el precepto que se está interpretando se sitúa a continuación del artículo 75 LBRL, al que se remite expresamente al inicio del apartado 1, para referirse al sistema de retribución de los miembros de las corporaciones locales, y lo cierto es que el artículo 75 LBRL lo que ha previsto expresamente son las asistencias a los órganos colegiados de la corporación.

Esta interpretación se confirma también por la lectura conjunta y sistemática de los diferentes apartados del artículo 75 bis de la LBRL. En efecto, el apartado 2, párrafo primero, establece una regla especial para las retribuciones de los presidentes de las diputaciones provinciales y equivalentes (y el párrafo segundo para los presidentes de cabildos y consejos insulares); regla especial «sin perjuicio de la regla general establecida en el apartado anterior». Así pues, la especialidad para los presidentes de la diputación sólo consiste en determinar que el límite máximo «es igual a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la corporación municipal más poblada de su provincia». Pero el resto de elementos que configuran la regla especial son los mismos que los de la regla general y, en concreto, el concepto de «límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias».

En el caso de los presidentes de las diputaciones, es indudable que este límite es de carácter subjetivo o personal y, por lo tanto, afecta a todas las retribuciones que, por todos los conceptos retributivos y asistencias, pueda percibir el presidente de la diputación por parte de cualquier corporación ya que, por definición de su estatus, pertenece necesariamente a dos corporaciones, y no pudiendo cobrar retribución y asistencia de una misma corporación, se referirá necesariamente a la suma de los dos conceptos, percibidos cada uno de ellos de una administración distinta.

Esto permitiría entender que el supuesto de hecho de la regla general del apartado 1, al utilizar el mismo concepto —«límite máximo total por todos los conceptos retributivos y asistencias»— es el mismo supuesto de hecho que el de la regla especial: el límite máximo es el límite conjunto a la suma de las cuantías de todas las percepciones que, por cualquier concepto, perciba un mismo corporativo, tanto si pertenece a una o más corporaciones. Por otro lado, además, sería contradictorio admitir la aplicación de un criterio distinto para el resto de los diputados.

Naturalmente, a la hora de establecer las cuantías concretas de las retribuciones y de las asistencias a percibir por los miembros de las corporaciones locales, se deberá tener en cuenta una cláusula general de *coordinación, información mutua y lealtad* entre las diferentes instituciones, al

efecto que la cuantía total resultante para cada corporativo, en caso de que compatibilice la condición de concejal con la miembro de otra corporación, no supere el límite máximo total que, por todos los conceptos, se deriva del artículo 75 bis LBRL.

En este sentido, debemos recordar que el artículo 75.1 y 2 LBRL se remite a la ya citada Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, cuyo artículo 5 prevé la comunicación entre Administraciones a efectos de jornada de trabajo y retribuciones. No es difícil admitir, por lo tanto, que por analogía se pueda invocar este mismo precepto para que las dos corporaciones a que pertenece el miembro electo se comuniquen recíprocamente los conceptos remunerativos y las cuantías correspondientes.

Por otra parte, en cuanto a la determinación concreta de la *cuantía* de las asistencias, que se fijan por el pleno de la corporación, hay que tener en cuenta los criterios anteriormente señalados de *responsabilidad* y de *proporcionalidad*. La Nota explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en sus dos sucesivas versiones, alude a la aplicación de un criterio de proporcionalidad en la fijación de la cuantía, en virtud del principio de autoorganización local, «teniendo como referencia la tabla incluida en la disposición adicional 90 de la Ley de PGE para 2014».

Esta observación es de toda lógica, y debe entenderse que se refiere a la necesaria relación o proporción que deben guardar las cuantías de las asistencias en cada entidad local con el nivel o tramo de población que le corresponda —límite por tramo que, como ya se ha dicho, corresponde al alcalde—, pero su efectiva percepción por un determinado miembro corporativo tendrá siempre el límite global.

Asimismo, habrá que prever adecuadamente la coordinación y la proporcionalidad para que en la determinación de las cuantías de las dedicaciones y de las asistencias no se perjudique de manera irrazonable o no justificada la situación de unos concejales respecto de otros, debido a que la aplicación de los límites máximos a unos de ellos —que ocupan simultáneamente un cargo representativo en otras entidades locales— no tenga un efecto reflejo negativo sobre otros que no lo son. La posibilidad de establecer diferencias en las cuantías de las asistencias o en las dedicaciones, debidamente motivadas, puede facilitar la solución de posibles disfunciones.

b) *La coherencia con su aplicación efectiva y prohibición del absurdo*

Asimismo, hay que destacar que esta interpretación que se propone tendría coherencia con el sistema de compatibilidad impuesta legalmente

entre los cargos de concejal y de diputado provincial o consejero metropolitano. Efectivamente, a pesar del margen de discrecionalidad para fijar la dedicación de cada miembro y del hecho de que la distribución proporcional de dicha dedicación a una u otra corporación permitirá diferentes opciones, deberá de tenerse siempre presente que, sea cual sea esta distribución, existe un límite retributivo global que no se puede superar. Por lo que este límite actuará como prevención de las posibles situaciones que, precisamente, han venido suscitando la conciencia social de la conveniencia de poner un límite a las retribuciones.

En caso contrario, si admitiéramos que el límite está referido por separado a cada entidad local, dada la notable discrecionalidad de cada entidad a la hora de atribuir las dedicaciones y el margen de flexibilidad que deja el art. 75 bis de la LBRL para fijar la cuantía de las retribuciones por dedicación parcial y de las asistencias, podría dar lugar a que un diputado provincial o consejero metropolitano sumando las retribuciones por dedicaciones —o, las retribuciones y las asistencias, en su caso— superara fácilmente los 100.000 € fijados para el tramo superior e, incluso, permitiría llegar a duplicar esta cifra.

El resultado final de dicha interpretación, por lo tanto, podría ser el de unas retribuciones claramente desproporcionadas, contrarias a la finalidad expresa de la norma de establecer una limitación «máxima total»; toda vez que llevaría a una solución absurda, prohibida por cualquier criterio de interpretación de las normas.

Observamos también que la referencia a las retribuciones del Secretario de Estado es coherente con el grado de dedicación y de incompatibilidades de este alto cargo en comparación con la de los cargos corporativos locales. Así, según el art. 13 la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, los altos cargos —categoría que incluye los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Secretarios Generales y Directores Generales, entre otros— ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva, y no podrán compatibilizar este cargo con ningún otro cargo o actividad, de carácter público o privado. Tampoco pueden percibir ninguna otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas o de las entidades vinculadas o dependientes. En el caso de participar en órganos colegiados de entes instrumentales dependientes o vinculados, solo pueden percibir indemnizaciones por gastos de viajes, estancias y traslados que les puedan corresponder de acuerdo con la legislación vigente. Las cantidades devengadas por cualquier concepto que no deban ser percibidas serán ingresadas directamente por el organismo, ente o empresa en el Tesoro Público.

II.2.4. EL CRITERIO GRAMATICAL O LITERAL

a) *El concepto de «límite máximo total»*

Por último, si el límite retributivo estuviera referido por separado a cada entidad, no tendría sentido que el art. 75 bis de la LBRL estableciera que, a tales efectos, se tendrán en cuenta el *total* de las retribuciones y asistencias. Y es que, como venimos insistiendo, el límite máximo está fijado para el alcalde o presidente de la entidad local con dedicación exclusiva y, en este supuesto, no se pueden percibir asistencias para concurrir a sesiones de los órganos colegiados de la corporación. Por tanto, como apuntábamos, podemos deducir que las asistencias a que se refiere incluyen las percibidas en otra entidad local.

Por lo tanto, la aplicación del criterio de interpretación *gramatical* de las normas nos conduciría a la misma conclusión que venimos defendiendo. El artículo 75 bis.1 LBRL se refiere al «límite máximo *total*» a percibir «por todos los conceptos retributivos y asistencias». En este caso, para que el término «total» tenga sentido en este contexto, es decir, tenga un significado propio y diferente al concepto de «máximo» —referidos ambos al término «límite»— éste sólo puede referirse a la *suma* de dos conceptos o partes *diferentes*, que en este caso son las retribuciones y las asistencias. En efecto, según el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, la palabra «total» significa: «Que comprende todas las partes»; «Resultado de una suma u otras operaciones».

En consecuencia, también desde esta perspectiva se puede entender que el límite cuantitativo establecido por el art. 75 bis LBRL se refiere a la *suma* de todas las cantidades que pueda percibir un miembro de una corporación local por todos los conceptos retributivos y asistencias por parte de cualquier corporación local.

Téngase en cuenta, además, que, como mencionábamos anteriormente, este criterio es el utilizado por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su informe con fecha 11 de abril de 2014 ante la consulta formulada por la Diputación Provincial de Girona; que llega a la misma opinión de acuerdo con «el tenor literal» del precepto.

b) *El concepto del ejercicio del cargo*

Ciertamente, frente al criterio interpretativo anterior, se podría sostener también otra lectura más extensa del artículo 75 bis de la LBRL que,

partiendo también de una *interpretación literal* de este precepto, permitiera ampliar los límites retributivos fijados por la LRSAL.

En este caso, el elemento clave se encontraría al inicio del apartado 1 del propio artículo 75 bis de la LBRL. Este precepto dice: «Los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos *por el ejercicio de su cargo* en los términos establecidos en el artículo anterior». Por lo tanto, de acuerdo con este punto, podría sostenerse que el régimen retributivo de los cargos electos locales se fijaría específicamente en relación con el ejercicio de un cargo. En otras palabras, lo que se estaría retribuyendo es el ejercicio profesional de unas determinadas tareas representativas (24).

De esta manera se podría entender que, a efectos de determinar el límite máximo que los cargos electos locales pueden percibir de acuerdo con la LBRL, habría que computar todas aquellas remuneraciones o compensaciones económicas que derivan *directamente* del ejercicio de su cargo electivo. En cambio, no se computarían todas aquellas otras retribuciones económicas que esta persona pudiera percibir, simultáneamente, por el ejercicio de *otro* cargo o responsabilidad *diferente*, al que se ha accedido con independencia de su condición de miembro electivo de una determinada entidad local (25). Y es que el ejercicio de estas otras responsabilidades públicas —que podrían no guardar relación inescindible con las anteriores— podría exigir también la percepción de una asignación presupuestaria, sin la cual el ejercicio de su mandato podría verse afectado.

Como puede comprobarse, esta interpretación prescindiría del elemento subjetivo, de modo que el elemento determinante dejaría de ser la persona y pasaría a ser el *cargo* electivo que se ejerce. Esta interpretación funcional u objetiva partiría también de la constatación de que, en algunos supuestos muy concretos, los miembros de las corporaciones locales podrían percibir simultáneamente de la entidad local a la que pertenecen tanto *retribuciones* —ya sea por dedicación exclusiva o parcial— como *asistencias* (26).

(24) En este sentido se expresa, por ejemplo, JIMÉNEZ ASENSIO quien entiende que, a efectos de los límites previstos en la LBRL, a las retribuciones por dedicación a una entidad local no pueden sumarse las asistencias que se perciban de otra, por cuanto la Ley no ha establecido una limitación expresa y, por tanto, se trata de diferentes responsabilidades que existen en administraciones diferenciadas. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *Informe sobre els aspectes relatius als drets econòmics dels regidors i regidores*, Federació de Municipis de Catalunya – Associació Catalana de Municipis, Barcelona, 2015, p. 3 y 7.

(25) En este sentido se expresa, por ejemplo, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José: «Incidencia de la Ley sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales», *op. cit.*, p. 178-179.

(26) Nos referimos al supuesto previsto en el artículo 13.6 del ROF, ya mencionado anteriormente, que, al regular la percepción de las asistencias, prevé expresamente una excepción a la regla general de incompatibilidad con las retribuciones y afirma que todos los miembros de la corporación local, incluso los que tengan dedicación exclusiva, podrán percibir estas compensaciones «cuando se trate de órganos rectores de Organismos dependientes de la Corporación local que tengan personalidad jurídica independiente, de Consejos de Administración de Empresas con capital o control municipal o de Tribunales de pruebas de selección».

Por tanto, se podría entender que las retribuciones y asistencias a las que se refiere el artículo 75 bis, apartado primero, de la LBRL para fijar los límites retributivos no siempre deben referirse a compensaciones que se deriven de diferentes administraciones públicas, sino que también podrían tener su origen en el ejercicio de un mismo cargo.

Ahora bien, la referencia al «ejercicio del cargo» se utiliza en el artículo 75 bis1 de la LBRL para aludir al «sistema retributivo», es decir, a los conceptos por los que es posible, *en abstracto*, que sean retribuidos los miembros de las corporaciones locales —que es lo que se regula en el artículo 75 al que se remite— y, en este sentido, sí se tiene en cuenta un concepto objetivo o funcional: el ejercicio del cargo. En cambio, la frase que viene a continuación —que es la que establece la existencia de un «límite máximo total»—, adopta otro criterio, para pasar a referirse a aquello que «puedan percibir los miembros de las corporaciones locales». Es decir, se adopta el punto de vista subjetivo de cada uno de los perceptores en relación a los conceptos que, *en concreto*, les sean de aplicación.

Todo ello nos conduciría a entender que si se quiere relacionar la fijación de los límites retributivos con el concepto de «ejercicio del cargo», necesariamente debe interpretarse que se refiere al ejercicio por una misma persona de «cualquier» cargo en la condición de miembro de una corporación local y, por tanto, incluyendo la condición, como la de diputado provincial u consejero metropolitano, que necesariamente implican la de ejercer simultáneamente el cargo de miembro corporativo de un ayuntamiento. En consecuencia, también desde esta perspectiva los límites del art. 75 bis LBRL se aplicarían a la suma de todos los conceptos retributivos —retribuciones y asistencias— que se percibieran por el ejercicio de más de un cargo como miembro de una corporación local (27).

III. A modo de conclusión

Llegados a este punto, y a modo de conclusión, es oportuno hacer una breve recapitulación de todo lo expuesto hasta ahora. Y es que, a lo largo de nuestra exposición, hemos podido comprobar cómo, a pesar de que la LRSAL no modifica sustancialmente la estructura retributiva de los cargos electos locales, sí que ha planteado numerosas dudas en relación con los

(27) En cambio, sí que quedarían excluidas otras retribuciones por el ejercicio de cargos diferentes al de miembro de una corporación local, como por ejemplo, un cargo parlamentario. En este sentido, DOMINGO ZABALLOS, Manuel José, ahora con el título «Incidencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales», en *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, núm. 175, 2015, p. 277, quien entiende de aplicación el límite a la suma de las retribuciones y asistencias que reciba un diputado provincial, pero no si se trata de un electo local que es diputado autonómico, nacional o senador.

nuevos límites retributivos previstos para los miembros de las corporaciones locales.

En este sentido, y frente a posibles interpretaciones objetivas o funcionales, hemos podido constatar mediante la aplicación de los criterios hermenéuticos que el límite máximo total fijado por el artículo 75 bis de la LBRL se configuraría como un límite subjetivo o personal, de manera que *abarca la suma de todos los conceptos retributivos y asistencias que pueda percibir una misma persona electa local, ya provengan de una sola o de más de una corporación local.*

Con toda seguridad, la introducción de estos nuevos límites retributivos puede coadyuvar a frenar algunas situaciones claramente abusivas. Sin embargo, sorprende que todas estas medidas —e incluso, desde un punto de vista más amplio, el propio estatuto de los cargos electos locales— no hayan sido objeto de un mayor debate y atención. Y es que no podemos olvidar tampoco que la opción acrítica por un sistema político local *low cost* —que pudiera caracterizarse por un progresivo deterioro salarial— podría llevar no sólo a expulsar del sistema a personas cualificadas, capaces de gestionar de manera eficiente nuestros recursos públicos, sino también a desvalorizar la política local.

IV. Bibliografía

- ALONSO HIGUERA, Carmen: «El nuevo régimen jurídico del Estatuto de los miembros electos de las corporaciones locales, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 36, octubre de 2014, p. 7-27.
- ASÍS ROIG, Rafael: «La interpretación y aplicación del Derecho», en PECESBARBA MARTÍNEZ, Gregorio; FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio y ASÍS ROIG, Rafael: *Curso de Teoría del Derecho*, ed. Marcial Pons, 2a. Ed., Madrid, 2000.
- BLANQUER CRIADO, David Vicente: «Artículo 75», en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.): *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo II, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 1923-1949.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco: «El redimensionamiento de las retribuciones de los cargos públicos locales», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (Coord.): *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra, 2014, p. 331-370.
- DOMÍNGUEZ VILA, Antonio: «El estatuto político individual de los cargos electos municipales», *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de la Laguna*, núm. 19, 1999, p. 115-160.

- DOMINGO ZABALLOS, Manuel José: «Incidencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales», en *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, núm. 175, 2015, p. 242-289.
- «Incidencia de la Ley sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales», en *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, núm. 169 extraordinario, 2014, p. 142-191.
- GARCÍA ROCA, Javier: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Ed. Aranzadi, Navarra 1999.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *Informe sobre els aspectes relatius als drets econòmics dels regidors i regidores*, Federació de Municipis de Catalunya – Associació Catalana de Municipis, Barcelona, 2015.
- PRIETO SANCHÍS, Luis: *Apuntes de Teoría del Derecho*, Ed. Trotta, Madrid 2005.
- SANTIRSO FERNÁNDEZ, Miguel Ángel: «Retribuciones, asistencias e indemnizaciones de los cargos electos», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 8, abril-mayo 2015, p. 1039 y sigs.
- SOTO VALLE, Juan Ignacio: «El estatuto de los concejales y concejales. Los derechos económicos», en *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, núm. 1 extra, 2005, p. 125-137.

Trabajo recibido el 16 de noviembre de 2015

Aceptado por el Consejo de Redacción el 22 de enero de 2016

LABURPENA: Toki-administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legea onartzeak tokiko hautetsien ordainsarien araubidea nabarmen aldatzea ekarri du, besteak beste. Testuinguru horretan eta tokiko korporazioetako kideen araubide ekonomikoaren berrikuspen bat oinarri hartuta, lan honetan erreforma horren ondorio diren zalantza nagusiak argitu nahi dira, batik bat jaso daitezkeen gehienezko ordainsariei buruzkoak.

GAKO HITZAK: Toki-administrazioaren arrazionalizazio eta iraunkortasunari buruzko legea. Tokiko hautetsien ordainsariak. Gehienezko ordainsariak. Tokiko gobernuak. Tokiko korporazioen kideen estatutua.

RESUMEN: La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha supuesto, entre otras muchas cuestiones, una modificación importante del régimen retributivo de los cargos electos locales. En este sentido y partiendo de un repaso general al régimen económico de los miembros de las corporaciones locales, este trabajo pretende dar respuesta a algunos de los principales interrogantes que plantea dicha reforma, especialmente en lo que se refiere a las limitaciones máximas que pueden percibirse.

PALABRAS CLAVE: LRSAL. Retribuciones cargos electos locales. Límites retributivos. Gobierno local. Estatuto miembros corporaciones locales.

ABSTRACT: The approval of Act 27/2013 of December 27th on Rationalisation and Sustainability of Local Administrations meant, among many other issues, an important amendment to the emoluments regime of local elected representatives. In this regard and on the basis of a general overview of the economic regime of the officials working for local corporations, this work aims to respond to some of the primary questions posed by this reform, especially with regard to the maximum limits to the emoluments to be perceived.

KEYWORDS: ARSLA. Emoluments of the local elected representatives. Limits to the emoluments. Local corporation. Statute of officials working for local corporations.