

Derechos económicos de los miembros de las Corporaciones Locales

Francisco Javier Ciria Pérez

Técnico de Grado Medio de Intervención del M.I.
Ayuntamiento de Tudela (Navarra)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS DERECHOS ECONÓMICOS DE LOS CORPORATIVOS. A. Retribuciones. B. Indemnizaciones. III. REFERENCIA A NAVARRA.

I. INTRODUCCIÓN

Con la llegada de la democracia, la gratuidad ¹ del cargo de concejal quedó superada. Hasta la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante L.R.B.R.L., el artículo 83 de la Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, declaraba la obligatoriedad del cargo y la gratuidad, si bien reconocía a los Alcaldes y Presidentes de Diputación el derecho a percibir «derechos de representación».

En un principio había una regulación ² del importe total de las cantidades que las corporaciones locales podían señalar para asignaciones a los Alcaldes y Presidentes de las mismas, así como los gastos de representación y dietas a sus miembros electivos, por asistencia a las sesiones y reuniones de las Comisiones Informativas, pero con la entrada en vigor del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (R.O.F.), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28

¹ Antonio PÉREZ LUQUE, en su artículo «La retribución de los miembros políticos de las Corporaciones Locales», publicado en la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* n° 12 del 30 de junio de 1995, hace una evolución legislativa de la gratuidad en el desempeño del cargo.

² Utilizando palabras del Tribunal Supremo, Sentencia de 25-1-1988 (R. 341), el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio, estableció un sistema retributivo y compensatorio para los miembros de las Corporaciones Locales mediante el cual, sin poder excederse nunca, en cuanto al importe total de un porcentaje del correspondiente presupuesto, podían señalarse «asignaciones» a los Alcaldes y Presidentes de las mismas y «gastos de representación» y «dietas» a los demás miembros electivos de ellas, para indudablemente retribuir el cargo de los primeros y compensar a los segundos su carga representativa y su asistencia a las sesiones y a las reuniones de las Comisiones Informativas. Ciertamente, el Real Decreto de referencia contemplaba una posibilidad, y no una obligación, de establecer tales percepciones dentro de unos límites presupuestarios.

de noviembre, que entró en vigor el 23-12-1986, quedó derogada ³ esa regulación, por lo que desde ese momento no existía límite para los derechos económicos de los corporativos locales ⁴ y así ha seguido hasta ahora.

Es claro, y así lo ha manifestado el Tribunal Supremo (T.S.) en su Sentencia (S.) de 23-4-1993 (R. 2737), que el Estatuto del Concejal en la legislación local española resulta también plenamente compatible con las exigencias del artículo 7.2 de la Carta Europea de Autonomía Local ⁵ por cuanto los miembros de las Corporaciones Locales perciben indemnizaciones por el ejercicio de sus funciones (art. 75.2 de la Ley 7/1985) y, en caso de desempeñarlas en régimen de dedicación exclusiva, son retribuidos por el ejercicio de sus cargos y dados de alta en la Seguridad Social (art. 75.1 de la Ley 7/1985).

³ En el fundamento de derecho segundo de la Sentencia de 12-7-1993 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, que podemos ver en la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* n° 10 del 30 de mayo de 1995, se dice que el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio, no está derogado, salvo en lo que se oponga a la L.R.B.R.L. y al R.O.F.: No obstante, nosotros no estamos de acuerdo, bastándonos para ello con leer la disposición derogatoria del R.O.F. «Queda derogado el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952; el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio, por el que se regulan las asignaciones y otras compensaciones que podrán percibir los miembros de las Corporaciones Locales; el Real Decreto 1169/1983, de 4 de mayo, por el que se dictan normas para la constitución de las Coporaciones Locales, y cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Reglamento». Creemos que del fundamento de derecho segundo de la S. del T.S. de 25-1-1988 (R. 341) se desprende la derogación: «Apartándose de lo dispuesto en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 (artículos 64 y 83), el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952 (artículos 11 y 18) y el texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local aprobado por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre (disposición adicional única), y con eficacia hasta la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales que aprobó el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio, estableció un sistema retributivo y compensatorio para los miembros de las corporaciones locales...».

⁴ «¿Para cuándo el señalamiento de los límites a que alude el artículo 75.3 LRBR?», artículo publicado en la revista *El Consultor* que edita El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, n° 17, del 15 septiembre 1987.

⁵ Hecha en Estrasburgo el 15-10-1985 y ratificada por España por instrumento de 20-1-1988 (B.O.E. núm. 47, de 24-2-1989). El artículo 7 dice textualmente:

«Condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local:

1. El Estatuto de los representantes locales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato.
2. Debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente.
3. Las funciones y actividades incompatibles con el mandato del representante local no pueden ser fijadas más que por Ley o por principios jurídicos fundamentales».

La cuestión de la remuneración de los cargos electos tiene sus defensores y sus detractores. Los primeros argumentan que «el ejercicio del cargo perturba la vida privada y exige dedicación que obliga a abandonar las propias, que de esta forma los menos ricos o favorecidos pueden acceder a la Alcaldía, etc., y que favorece la independencia»⁶. Los segundos dicen que se produce una «profesionalización de ciertos cargos políticos en la esfera local, con su secuela de sueldos, pagas extras, seguridad social, subsidio de paro, etc., por lo que pudiera suponer un encarecimiento de la Administración municipal, sobre todo en Ayuntamientos de reducida población, y por lo que incita al político a «pegarse al cargo» que le sirve de medio de vida, por encima de cualquier otra consideración altruista»⁷.

En cualquier caso, creemos que los miembros de las Corporaciones Locales no deben salir perjudicados por el desempeño del cargo que ocupan, si bien la legislación regula los derechos económicos a que tienen derecho, valga la redundancia, los cuales son objeto del presente trabajo.

Lo que sí parece estar ya superada es la forma de actuar que tenían algunas Corporaciones Locales que asignaban a cada grupo político una cantidad fija mensual en concepto de retribuciones e indemnizaciones de sus miembros, para lo que se carecía, y se carece, de fundamento legal dado el carácter personal de las retribuciones e indemnizaciones. No son lo mismo estos derechos económicos que los derechos que otorga el artículo 27 del R.O.F. a los grupos políticos —disposición de una infraestructura mínima de medios materiales y personales—, derechos que, en opinión de DE JULIÁN y CUQUERELLA⁸, dan la «posibilidad de consignación dentro de los presupuestos

⁶ *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, tomo I, por la redacción de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados; Publicaciones Abella; Madrid; 1990; pág. 102.

⁷ Ver nota 4.

A modo anecdótico, días antes de las pasadas elecciones locales, en el diario *El Mundo del Siglo Veintiuno del País Vasco* (Gipuzkoa) del 24-5-1995, Amado GÓMEZ UGARTE escribía un artículo de opinión que finalizaba así:

«Ellos (se refería a los candidatos que consiguiesen la Alcaldía tras las elecciones del 28 de mayo) obtendrán el respaldo de los electores, la vara de mando y la capacidad de regir los destinos de su municipio. Pero, de todas sus prerrogativas, la única envidiable es su sueldo».

⁸ Elpidio DE JULIÁN CAÑADA y M^a Teresa CUQUERELLA SALES, en un interesante artículo titulado «Estatuto jurídico de los miembros de las Corporaciones Locales», que fue publicado en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* núm. 4, de 28-2-1993.

municipales, de cantidades económicas destinadas a los grupos» y «por ello las Corporaciones Locales podrán contemplar la posibilidad de consignación económica a los grupos políticos al igual que ocurre en las Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas según sus respectivos reglamentos orgánicos». No obstante, añadiremos nosotros, esta consignación en favor de los grupos políticos no puede convertirse en mayores retribuciones para los concejales, por lo que la propia Corporación debe arbitrar las medidas necesarias para garantizar que esos fondos se destinan a los fines legalmente previstos; lo contrario incurriría en desviación de poder. En opinión de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados⁹, tras advertir que no es correcto consignar en los presupuestos cantidades destinadas a los grupos políticos si hay posibilidad de facilitarles los medios materiales y personales, «lo que, desde luego, no puede hacerse, es contravenir la normativa vigente, constituida por la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, sería conceder subvenciones no condicionadas, las cuales sólo pueden ser otorgadas por el Estado, conforme al artículo 3 de la citada norma».

II. LOS DERECHOS ECONÓMICOS DE LOS CORPORATIVOS

Este es el objeto del presente trabajo y para abordarlo acudiremos, como no puede ser de otra manera, a la doctrina científica, al Derecho positivo y a la jurisprudencia existente al respecto.

El artículo 75 de la L.R.B.R.L. distingue entre retribuciones e indemnizaciones. Y es evidente que dicho precepto «establece un régimen de libertad a las Corporaciones locales para fijar la remuneración por dedicación exclusiva de Alcalde y Concejales, y para establecer también indemnizaciones a los mismos; pero 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 (las indemnizaciones) 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

⁹ Revista nº 12 del 30-6-1995.

mayor grado al que dedique mayor esfuerzo en pro de la misma, razón por la que al que se limita a asistir a las sesiones y no tiene encomendada una intervención más específica e importante en Comisiones, ha de resultar indemnizado en menor cuantía» (S. del T.S. de 12-2-1991, R. 1184).

Por medio del R.O.F. de 28-11-1986, concretamente en su artículo 13, se desarrolló el artículo anterior. Creemos que no introduce ningún concepto retributivo nuevo: los miembros de las Corporaciones Locales tendrán derecho a percibir las retribuciones e indemnizaciones que correspondan. Discrepamos, por tanto, de algunas publicaciones¹⁰ para las que las indemnizaciones son distintas de las asistencias —por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados o a Tribunales de pruebas de selección de personal— que vienen previstas en el punto 6 del mismo artículo 13. A nosotros nos parece que las asistencias son también indemnizaciones y creemos que así se desprende del propio inciso que nos ocupa cuando dice que todos los miembros de la Corporación «podrán percibir esta clase de indemnizaciones 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 para selección de personal». De esta opinión es también Juan D'ANJOU¹¹.

Así pues, del examen conjunto de los artículos 75 de la Ley y 13 del Reglamento se deducen las siguientes definiciones¹²:

¹⁰ DE JULIÁN y CUQUERELLA, en el trabajo citado, entienden que el R.O.F. introdujo un nuevo concepto económico: asistencias.

La Redacción de *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, en la obra citada en la nota a pie de página 6, bajo el título «Indemnizaciones», pág. 104, dice: «Este tipo de indemnizaciones está perfectamente diferenciado de las retribuciones. Conviene distinguir como lo hace el ROF que son concepto distinto de las asistencias por concurrencia a sesiones de órganos colegiados (art. 13.6)».

Antonio PÉREZ LUQUE, en el trabajo mencionado, dice que «no son indemnizaciones, como dice el ROF, sino asistencias, pues ambos son conceptos diferentes y así están diferenciados».

¹¹ Juan D'ANJOU GONZÁLEZ, como decimos, es partidario de que las asistencias son indemnizaciones: ver pág. 31 de la obra «El personal al servicio de la Administración Local»; nº 15 de la colección *Manual del Alcalde* que edita el Banco de Crédito Local; noviembre 1986.

¹² Alberto VERA FERNÁNDEZ-SANZ, en un trabajo publicado por la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* núm. 14, de 30-7-1992, bajo el título «Las retribuciones de los corporativos locales (notas de jurisprudencia)», hace una enumeración de las remuneraciones vigentes.

A. Retribuciones

Son propias de los miembros que tengan reconocida la dedicación exclusiva. Hacemos mención a la observación que hace José IRURETAGOYENA ¹³:

«El legislador básico exige la dedicación exclusiva, pero no la define. Es el Derecho supletorio (art. 13.3 ROF) quien al concretar qué debe entenderse por tal dedicación, introduce una mitigación de los efectos que a la dedicación exclusiva le son predicables en materia de función pública, la define como «dedicación preferente», permitiendo la realización de otras actividades marginales previa declaración de compatibilidad por el Pleno municipal. El Derecho supletorio, conocedor de la realidad de la mayor parte de nuestras entidades locales, en las que no va a ser necesaria una dedicación plena y exclusiva, introduce esta matización para permitir dedicaciones intermedias, que deben superar el nivel simplemente indemnizatorio previsto con carácter general. La definición de la dedicación exclusiva, como determinante del derecho a percibir retribuciones periódicas, corresponderá, en defecto de legislación autonómica, al Reglamento orgánico de cada entidad local».

Es decir, que el R.O.F. ha hecho una reinterpretación del concepto «dedicación exclusiva» al utilizar la expresión «dedicación preferente» y admitir además la realización de «otras ocupaciones marginales» que pueden ser retribuidas. Realmente es de dudosa legalidad —por quebrar el principio de jerarquía— esta regulación que hace el R.O.F. Antonio PÉREZ LUQUE ¹⁴ se posiciona en este sentido:

«A mi juicio, este artículo 13.3 del Reglamento está en franca oposición con la Ley Básica...».

Las retribuciones pueden ser —y lo lógico es que lo sean— fijas y periódicas. Por tanto, estamos ante lo que se conoce comúnmente como sueldo; es decir, ante una contraprestación por el trabajo realizado.

Juan D'ANJOU GONZÁLEZ ¹⁵, abordando el concepto de retribución, escribió:

¹³ José IRURETAGOYENA ALDAZ: «La organización municipal. El reglamento orgánico»; n° 1 de la colección *Temas de Administración Local* que edita la Federación Navarra de Municipios y Concejos; Pamplona; 1988; págs. 89-90.

¹⁴ Trabajo que venimos citando.

¹⁵ Obra citada, pág. 29, incluido dentro del capítulo titulado «Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales».

«... parece procedente acudir a la Ley 53/84 ¹⁶ que, de la conjunción de los artículos 1º-2, párrafo segundo, en relación con el artículo 5º b), nos indica que: «... se entenderá por remuneración cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea la cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional... sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan».

Pero el desempeño del cargo no es suficiente para tener derecho a la retribución. Así lo ha entendido el T.S. en su S. de 10-6-1993 (R. 4342):

«Sin embargo, ello no es suficiente para amparar la pretensión del apelado, toda vez que ostentó el carácter de primera autoridad municipal sin título legítimo suficiente. Pues desde luego debe interpretarse el artículo 75 de la Ley Básica de Régimen Local en el sentido de que el desempeño del cargo se entiende cuando se está ejerciendo habiéndose cumplido el requisito legal de ser elegido en debida forma y de mantener la confianza del Ayuntamiento. Es así que el mantenimiento en el cargo se hizo de forma irregular, como fue declarado luego por los Tribunales de Justicia, por lo que de ese desempeño ilegal no puede deducirse derecho alguno a las retribuciones ahora reclamadas».

Por otra parte, la percepción de retribuciones es incompatible con la de cualquier otra retribución con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes (art. 75.1 de la L.R.B.R.L. y 13.2 del R.O.F.).

El R.O.F. (art. 13.4) exige que sea el Pleno el que determine, dentro de la consignación global contenida a tal fin en el Presupuesto ¹⁷, la

¹⁶ La nota es nuestra para indicar que el autor se refiere a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Su constitucionalidad fue proclamada por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 2-11-1989, cuya doctrina tiene el valor de cosa juzgada, vinculando a los poderes públicos a tenor de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

¹⁷ En el *Diario de Navarra* del 30-9-1993 leíamos una breve noticia sobre una Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba, que había sido hecha pública el día anterior, en la que se condenaba, por malversación de caudales públicos, a un ex-alcalde a seis años y un día de prisión, a devolver la cantidad que había cobrado irregularmente y a una inhabilitación para desempeño de cualquier cargo público durante el mismo período de prisión. El motivo de la condena era por haber ordenado al interventor municipal que le abonase más retribución que la fijada en el presupuesto, a modo de anticipo, que la Sala creyó

relación de cargos de la Corporación, que no de nombres concretos de corporativos, que se desempeñarán en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a retribución, así como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad. De este precepto entiende Antonio DOMÍNGUEZ VILA ¹⁸ que:

«... serán públicas, en la medida en que lo es el Presupuesto de la Corporación, las retribuciones asignadas a los cargos que ostentan miembros de las Corporaciones Locales con dedicación exclusiva. Esta publicidad tiene una causa de tipo político, pudiéndose suscitar debate sobre las mismas, así como emplearse como argumento por parte de otros miembros de la Corporación en el ejercicio de la oposición y control del gobierno de la Corporación y su Alcalde o Presidente, con su correlativo reflejo en los medios de comunicación, entendiéndose que no se incurre en violación del derecho a la intimidad personal por ello, aunque se debe exigir la ponderación debida en la publicidad de estos datos en virtud del artículo 16.3 del R.O.F.R.F.J.E.L., que exige a los miembros de las Corporaciones Locales, guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten».

Aunque está pues claro que debe ser el Pleno ¹⁹ el que determine tanto la relación de cargos de la Corporación que se desempeñarán en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a retribución, como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos, no hay unanimidad en cuanto al lugar en que deben ser objeto de esta regulación. Así, para Alberto VERA ²⁰ las retribuciones deben regularse y cuantificarse en las bases de ejecución del presupuesto. Pero para D'ANJOU ²¹ e

improcedente porque el corporativo «no sabía ni podía saber que éstos (los presupuestos) fuesen aprobados ni mucho menos cuál iba a ser la cuantía sobre la que el pretendido anticipo iba a operar».

¹⁸ Antonio DOMÍNGUEZ VILA: «Las retribuciones e indemnizaciones de los miembros de las Corporaciones Locales y el derecho constitucional a la intimidad personal»; *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 249, de enero-marzo 1991; págs. 81 a 84.

¹⁹ Como dice la S. del T.S. de 5-10-1992 (R. 7760), «nada impide, claro está, que cualquier Concejal pida desempeñar su cargo en régimen de dedicación exclusiva, percibiendo las retribuciones a tal efecto establecidas, pero ni tal petición puede encontrar amparo en un derecho subjetivo, ni puede afirmarse que exista un deber a cargo de la Corporación de nombrar a determinados Concejales como cargos con dedicación exclusiva con derecho a retribución. Así se deduce, con toda claridad, del artículo 13 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 28-11-1986».

²⁰ Trabajo citado.

²¹ Obra citada, pág. 30.

IRURETAGOYENA ²² debe ser el reglamento orgánico el lugar en que se determinen.

A continuación estudiaremos las retribuciones que le corresponden a un concejal que es funcionario ²³. Para ello acudiremos a la S. del T.S. de 5-10-1992 (R. 7760) ²⁴, que acepta los fundamentos de la Sentencia apelada tras reconocer que ha hecho una exhaustiva exposición de la compleja normativa aplicable. Dice así la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia:

«CUARTO.—... se desprende la existencia de dos situaciones jurídicamente diferenciadas, según que el concejal elegido fuera funcionario de la misma Corporación o lo fuera de otra Administración distinta; en el segundo de los supuestos descritos, la incompatibilidad y el correspondiente pase a la situación de servicios especiales sólo se produce cuando desempeñe en la Corporación para la que han sido elegidos un cargo retribuido y dedicación exclusiva; por el contrario, si el Concejal elegido es funcionario de la propia Corporación el pase a la situación de servicios especiales debe producirse a consecuencia de haber sido elegido Concejal y ser miembro de la Corporación local, no requiriéndose, por tanto, el desempeño en la Corporación para la que ha sido elegido de un cargo retribuido y de dedicación exclusiva.

QUINTO.—(...) el pase de un funcionario a la situación de servicios especiales impide que se siga percibiendo las retribuciones que le corresponderían como funcionario en activo, pero no da derecho, por sí solo, a la percepción de las retribuciones correspondientes a la situación que ha desencadenado su pase a servicios especiales; su derecho a la percepción de tales retribuciones sólo nacerá si desempeña efectivamente tal cargo y en la medida en que el desempeño del expresado cargo tenga asignado algún tipo de retribución; pero tal retribución puede faltar».

Puede suceder también que un corporativo que tenga reconocida dedicación exclusiva sea miembro de otras Entidades Locales

²² Obra citada, pág. 90.

²³ En Navarra se puede ver, al respecto, el artículo 54.2 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

²⁴ La misma doctrina la encontramos en la S. del T.S. de 23-4-1993 (R. 2737), que, además, añade que la incompatibilidad existe con independencia de que la relación sea laboral o administrativa.

(mancomunidades, por ejemplo) o pertenezca a consejos de administración o asambleas de sociedades o cajas de ahorro o de otras instituciones tradicionales en las que el Ayuntamiento deba estar representado. Surge, pues, la duda de si por estos otros cargos el corporativo tendría derecho a percibir también retribuciones. Al respecto, es procedente citar:

— El párrafo segundo del artículo 75.1 de la L.R.B.R.L. que impone que la retribución por el ejercicio de cargo con dedicación exclusiva es incompatible «con la de cualquier otra retribución con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes»; y,

— El artículo 8º de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que prescribe que «el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley que en representación del sector público pertenezca a Consejos de Administración u órganos de gobierno de Entidades o Empresas públicas o privadas, sólo podrá percibir las dietas o indemnizaciones que correspondan por su asistencia a los mismos».

De la conjunción de ambos preceptos deducimos que un corporativo que se encuentre en la situación que estamos analizando no podrá devengar retribución alguna por los cargos que ostente de representar al Ayuntamiento al que pertenece, por los que solamente podrá percibir las dietas e indemnizaciones que le correspondan por su asistencia a las sesiones o reuniones.

Para finalizar, indicar que entre la Administración y el político con dedicación exclusiva no surge una relación laboral; es más, ni siquiera se produce una relación contractual de otro tipo. Como ha declarado el T.S. (S. de 20-1-1989, R. 397, con cita de las de 29-9-1980, 25-2-1981, 4-11-1981 y 23-4-1982), «debe diferenciarse el concepto de funcionario público, cuyas características de profesionalidad y permanencia en el cargo no concurren en el político (Alcaldes y Concejales)».

B. Indemnizaciones

La primera aproximación al término «indemnización» la podemos obtener del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: «resarcir de un daño o perjuicio». Y realmente ésta tiene que ser la finalidad de las indemnizaciones: resarcir a los corporativos de los gastos o per-

juicios, daños en definitiva, que les acarree el desempeño del cargo, de tal forma que si no hay daño tampoco puede haber indemnización.

No pueden ser ni fijas ni periódicas —esto está implícito en la propia definición de indemnización— y algunas de ellas podrán ser percibidas incluso por los corporativos que tengan dedicación exclusiva.

D'ANJOU ²⁵ cree que debe ser en el reglamento orgánico municipal donde se determinen los conceptos indemnizables, si bien las cuantías quedarán fijadas anualmente en las bases de ejecución del presupuesto. Pero PÉREZ LUQUE ²⁶ entiende que el mecanismo idóneo son las bases de ejecución del presupuesto.

En algunas ocasiones se ha abusado de la amplitud del concepto «indemnización» y dentro del mismo se han establecido asignaciones para algunos concejales que por las responsabilidades que les han sido encomendadas —delegaciones genéricas o especiales— tienen una dedicación mayor que otros, si bien no tenían dedicación exclusiva. Sin embargo, al igual que lo han hecho DE JULIÁN y CUQUERELLA ²⁷ y Alberto VERA ²⁸, concluimos que con ello se vulnera la legalidad vigente. Es oportuno reproducir parcialmente los fundamentos de derecho cuarto y sexto de la Sentencia del T.S. de 30-4-1990 (R. 3670):

«CUARTO.— Se ha hecho un uso indebido de las potestades públicas para convertir en retribuciones permanentes lo que se prevé como indemnización ocasional en la legalidad vigente. La lectura de los acuerdos impugnados pone de relieve, en efecto, que lo que se ha hecho es fijar un sueldo al Alcalde y otro al primer Teniente de Alcalde... Llamarle asignaciones y gastos de representación es un eufemismo al que se recurre para enmascarar (sic) la realidad. Otro tanto ocurre con las compensaciones económicas que se han establecido para los Presidentes de las Comisiones Informativas.

SEXTO.— En todo caso, las asignaciones que correspondan no pueden encubrir un sueldo o salario, sino que deben ir en relación con unas asistencias debidamente documentadas en

²⁵ Obra citada, págs. 31-32.

²⁶ Trabajo referido.

²⁷ Trabajo citado.

²⁸ Artículo citado.

las correspondientes actas de las reuniones y sesiones, de cuyo contenido a efectos de cobro certificará el Secretario de la Corporación o el que haga sus veces. Un elemental principio de economía en el gasto y respeto por la cosa pública así lo exige, pues en definitiva se trata de gestión de intereses públicos y del manejo del dinero público que sale del bolsillo de los ciudadanos».

En opinión de DOMÍNGUEZ VILA ²⁹, en el caso de las indemnizaciones no se establece una necesaria publicidad de las mismas.

Los motivos por los cuales se pueden devengar indemnizaciones, según el artículo 13.5 y 6 del R.O.F., son los siguientes:

a) Por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, cuando sean efectivos y previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que en este sentido apruebe el Pleno. Tienen este derecho, según el inciso 5 del artículo 13 del R.O.F., todos los miembros de la corporación.

Hay que concretar inmediatamente cuáles son «las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas» y si esa remisión es solamente a los conceptos y forma de justificar los gastos o también a la cuantía de los mismos. Al respecto, hemos de tener en cuenta la S. del T.S. de 8-6-1992 (R. 4930) la cual estudia el Real Decreto 1344/1984, de 4 de julio, regulador de las indemnizaciones por razón de servicio, que, aunque haya quedado derogado por el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, creemos que la doctrina en ella contenida es perfectamente válida, pues éste también es de aplicación al personal al servicio de las Corporaciones Locales:

«TERCERO.—... el art. 75 de la Ley 2-4-1985 y más tarde el 13 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales que, aun reconociendo en su núm. 5º el derecho de todos los miembros de la Corporación a recibir indemnizaciones por los gastos ocasionados en el ejercicio del cargo cuando sean efectivos y previa justificación documental, también se abstiene de regular el sistema de percepción remitiéndose incondicionalmente a «las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas y las que en este sentido apruebe el Pleno Corporativo».

²⁹ Artículo citado, pág. 83.

CUARTO.—... los gastos experimentados por los miembros de la Corporación en el ejercicio de sus cargos... son los únicos que, lejos de determinarse y cuantificarse libremente por el Pleno Corporativo, se han de atener a lo que establece el Decreto tan repetido de 4-7-1984; de suerte que ningún vicio de nulidad podía ser detectado por la Sentencia apelada —cuya revocación, por tanto, procede, habida cuenta de que ni siquiera un Acuerdo municipal que declarara el derecho de los miembros de la Corporación a resarcirse del importe de tales gastos podría ser anulado más que en el supuesto de que diera normas o criterios de justificación, cuantificación o percepción distintos en algún aspecto de las que el referido Decreto contiene como de aplicación general a todas las Administraciones Públicas».

Así pues, el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo ³⁰, es hoy en día un texto importante en la materia que nos ocupa y, según su artículo 1º, dan origen a indemnización o compensación los supuestos siguientes: comisiones de servicio con derecho a indemnización; desplazamientos dentro del término municipal por razón de servicio; traslados de residencia; asistencias a sesiones de Consejos u órganos similares, participación en Tribunales de oposiciones y concursos encargados de la selección de personal o de pruebas cuya superación sea necesaria para el ejercicio de profesiones o para la realización de actividades y colaboración con carácter no permanente ni habitual en Institutos o Escuelas de formación y perfeccionamiento de personal al servicio de las Administraciones Públicas. Por cierto, el T.S., en su S. de 8-7-1994 (R. 5677), se ha tenido que pronunciar sobre la legalidad de alguno de los preceptos del Real Decreto, concluyendo que los cuestionados no infringían el artículo 14 de la Constitución:

— Las dietas por gastos de alojamiento y manutención y los gastos de viaje pueden fijarse con arreglo a los niveles de clasificación del personal, ya que así se respeta la proporcionalidad con las remuneraciones ordinarias percibidas por la media de los integrantes de cada grupo.

— La diferenciación de dietas en tribunales de oposición (art. 33.2) según el nivel de la plaza que se convoca es lícito por cuanto la complejidad de los trabajos es superior en los grupos de nivel mayor que la de los de nivel inferior.

³⁰ Antonio PÉREZ LUQUE, tras citar este Real Decreto, opina que «esta normativa no es de aplicación a los miembros políticos locales». A nuestro entender, sí lo es, pues si el T.S. en la S. de 8-6-1992 que hemos reproducido consideró aplicable a los corporativos el Real Decreto 1344/1984 creemos que también lo será el Real Decreto 236/1988 que sustituyó a aquél.

— Es lícito el establecimiento de tope por indemnización por asistencias a tribunales de pruebas selectivas (art. 33.8) —el 10% de las retribuciones anuales que correspondan por el puesto de trabajo principal— ya que resulta estrictamente neutral y no puede afirmarse que favorezca o perjudique a grupos determinados.

Respecto a la justificación documental de los gastos, reproduciremos una frase dicha por el Tribunal Administrativo de Navarra ³¹ en su Resolución núm. 76, de 27-2-1995:

«Los gastos hechos por servidores de la Administración, que se les han de reintegrar, por un principio elemental de ética administrativa, siempre deben ser justificados, aunque no lo exprese así la literalidad del Reglamento».

A este mismo hecho, la necesidad de justificación, se refiere D'ANJOU ³²:

«Ahora bien, todas ellas (dietas, gastos de viaje y asistencias) tienen un denominador común, el tender a compensar un gasto realmente efectuado o una actividad realmente desempeñada, es decir, que exigen la justificación de su efectividad real».

Para finalizar con los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, nos referiremos a un gasto que suscita una controversia peculiar, cual es los costes de la defensa penal de un corporativo. Y lo consideramos peculiar puesto que cuando él se origina cabe preguntarse si ha derivado del ejercicio del cargo y, por ello, es indemnizable. El Tribunal Superior

³¹ Para conocer la naturaleza del Tribunal Administrativo de Navarra se puede acudir a: — Héctor NAGORE SORABILLA: «La autonomía municipal de Navarra. El Tribunal Administrativo Delegado de la Diputación Foral»; *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 7; septiembre-diciembre 1983; págs. 259 a 291.

— José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA: «Reflexiones sobre el Tribunal Administrativo de Navarra»; obra colectiva en homenaje a D. Luis Oronoz Zabaleta; 1986; Edit. Sociedad de Estudios Vascos; págs. 197 a 210.

— Martín RAZQUIN LIZARRAGA: «Régimen especial de Navarra», en el vol. I de la obra colectiva *Tratado de Derecho municipal*; Edit. Cívitas; Madrid; 1988; págs. 990 y ss.

— Demetrio LOPERENA ROTA: *Derecho histórico y régimen local de Navarra*; Edit. Gobierno de Navarra; 1988; págs. 331 y ss.

— Tomás de la QUADRA SALCEDO: «Derecho histórico y régimen local de Navarra», en la obra colectiva *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*; Edit. Gobierno de Navarra-Cívitas; Madrid; 1991; págs. 662 y ss.

³² Obra citada, pág. 31.

de Justicia de Castilla y León, en su Sentencia de 7-6-1989 ³³, ha dicho al respecto en su fundamento de derecho sexto:

«... sabido es que la responsabilidad penal, reconocida ... ahora en el artículo 78.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de Autoridades de las Corporaciones Locales, ... es una responsabilidad puramente personal —artículo 15 bis del Código Penal—, y para ejercitar el derecho de defensa la persona a quien se impute un acto punible deberá ser representada por Procurador y defendida por Letrado nombrado por sí mismo —artículo 118 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal—, y no puede considerarse que al imputarse un acto punible a alcalde o secretario de la Corporación se lesione bien o interés alguno de la Corporación Local, pues ningún derecho o interés se lesiona cuando a través de procesos judiciales seguidos con todas las garantías se ponen en cuestión las conductas individuales sospechosas de haber incurrido en ilicitud... Cualquier otra interpretación conduciría a la subversión del principio de responsabilidad penal de autoridades y funcionarios».

b) Por la concurrencia efectiva (asistencias) a las sesiones de los órganos colegiados de la corporación de que formen parte, en la cuantía que señale el Pleno. Este derecho solamente lo tienen los que no tengan dedicación exclusiva.

Si tal y como nos hemos posicionado anteriormente, al principio de este epígrafe II, el R.O.F. (art. 13.6) incluye dentro de las indemnizaciones estas asistencias, habremos de concluir que choca con el propio concepto el hecho de que se perciban por la simple asistencia, sin conexión alguna con la producción de un daño o perjuicio. Es decir, difícilmente encajan las asistencias como indemnizaciones cuando no conlleven un detrimento en el patrimonio del corporativo ³⁴.

Nos da la sensación de que también a D'ANJOU ³⁵ le resultó difícil incluir como indemnización las asistencias de que nos ocupamos, pero las justifica de la siguiente manera:

³³ Se puede encontrar en la *Revista General de Derecho*, nº 555, vol. II, de diciembre de 1990.

³⁴ PÉREZ LUQUE, en el tantas veces artículo referido, dice: «... las asistencias por la concurrencia a sesiones, en las que ya no cabe apreciar compensación por daños. De hecho, estas asistencias son una especie de retribución, aunque no sea fija, pues se percibirá en tanto en cuanto se asista a las sesiones, pero, *de facto*, puede convertirse en un sueldo fijo, cuando hay un *minimun* de ellas al mes».

³⁵ Obra citada, pág. 31.

«Entendiendo por tal (por indemnización) la compensación económica que se reconoce a los miembros de la Corporación, ... por la merma de las retribuciones que en su actividad ordinaria pueda experimentar, o por la intensidad en la dedicación a la gestión municipal encomendada».

Creemos que nuestra postura se refuerza por la exigencia que el artículo 37.3 d) del Estatuto de los Trabajadores (E.T.) (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), al que luego volveremos a referirnos, impone al corporativo que por el cumplimiento del deber o desempeño del cargo perciba una indemnización (obsérvese que se utiliza este término) descontar el importe de la misma del salario a que tuviere derecho en la empresa. Es decir, en este supuesto la asignación por asistencia se comporta a la postre como una verdadera indemnización, por lo que no será tal para quien la perciba y pueda quedársela, por lo que en este último caso estamos ante una retribución y fuera, a nuestro juicio, de la legalidad.

Como hemos expuesto anteriormente, la asistencia se debe producir efectivamente y quedará justificada mediante la oportuna certificación del secretario del órgano colegiado. Parece pues que en caso de que un miembro del órgano no esté presente todo el tiempo que dure la sesión no tendrá derecho a la totalidad de la indemnización preestablecida, sino que habría que hacer una proporción, puesto que solamente es indemnizable la concurrencia efectiva. Creemos que, a pesar de juzgar hechos anteriores a la Ley de Bases de 1985, es procedente citar la S. del T.S. de 27-5-1988 (R. 3969), básicamente reproducida por otra de 20-1-1989 (R. 397):

«... la dieta no es más que una compensación por asistencia a dichas sesiones o reuniones de las comisiones o reuniones a que concurra el Concejal, con su correspondiente justificación en su caso, ya que no podrían ser percibidas total o parcialmente por quienes dejasen de asistir a las sesiones convocadas, por no ser la dieta otra cosa que una compensación por la asistencia y que no puede ser percibida por quienes no asisten, (argumento, Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1984)...».

Con motivo de las asistencias a las sesiones de los órganos colegiados surge la duda de si las empresas para las que trabajan los concejales les pueden descontar del salario la parte proporcional al tiempo no trabajado. Al respecto, nos encontramos con:

— El artículo 37.3 d) del E.T., que reconoce al trabajador, previo aviso y justificación, el derecho a ausentarse «por el tiempo indispensable, para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal, comprendido el ejercicio del sufragio activo», conservando el derecho a remuneración.

— El artículo 75.4 de la L.R.B.R.L. que dispone que «a efectos de lo dispuesto en el artículo 37.3 d) del Estatuto de los Trabajadores y en el artículo 30.2 de la Ley 30/1984, se entiende por tiempo indispensable para el desempeño del cargo electivo de una Corporación Local, el necesario para la asistencia a las sesiones del Pleno de la Corporación o de las Comisiones y atención a las Delegaciones de que forme parte o que desempeñe el interesado».

— El artículo 72.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece la obligación de los miembros de las Corporaciones locales de asistir a todas las sesiones, salvo justa causa que se lo impida, obligación que el artículo 12 del R.O.F. amplía a los demás órganos colegiados de que formen parte. Y como culminación de esta obligación, el artículo 78.4 de la L.R.B.R.L. prevé la imposición de sanciones con multa a los miembros de las Corporaciones locales que falten injustificadamente a las sesiones.

De la conjunción de estos preceptos deducimos que la empresa no puede realizar descuentos por el motivo que nos ocupa ³⁶. No obstante, como el propio artículo 37.3 d) del E.T. recoge, «en el supuesto de que el trabajador por cumplimiento del deber o desempeño del cargo perciba una indemnización, se descontará el importe de la misma del salario a que tuviera derecho en la empresa».

c) Por la concurrencia efectiva (asistencias) a los órganos rectores de organismos dependientes de la Corporación Local que tengan personalidad jurídica independiente o de consejos de administración de empresas con capital o control municipal. Este derecho se extiende a todos los corporativos.

³⁶ La opinión contraria aparece en una respuesta que se da en la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* nº 12 del 30-6-1995: «... nos parece que no es de recibo hacer recaer sobre la empresa el costo de tales atenciones, cuando es el Ayuntamiento y, en definitiva, el interés general, el que se beneficia de la actividad del Concejal y no la empresa».

Evidentemente, lo que acabamos de decir en el apartado anterior es de plena aplicación a éste.

Además añadiremos la opinión del profesor SOSA WAGNER³⁷ respecto de la posibilidad de que las puedan percibir todos los corporativos:

«... constituye una abierta ilegalidad, pues, según la LB, cuando se disfrutaban las retribuciones del régimen de dedicación exclusiva, «su percepción será incompatible con la de cualquier otra retribución con cargo a los Presupuestos de las Administraciones públicas y de los entes, organismos y empresas de ellas dependientes» (art. 75.1 LB)».

d) Por la asistencia a tribunales de pruebas para selección de personal. Se reconoce este derecho a todos los miembros.

Para este concepto rigen íntegramente las disposiciones del Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo.

III. REFERENCIA A NAVARRA

En la Comunidad Foral de Navarra, una vez instaurado el régimen democrático, el Parlamento Foral³⁸, por Acuerdo de 5 de noviembre de 1979, aprobó las «Normas sobre asignaciones a los miembros electivos de las Entidades Locales de Navarra», que señalaba un límite anual, X pesetas por habitante, para asignaciones a alcaldes y concejales. Posteriormente, el Gobierno de Navarra actualizaba las cuantías por habitante.

Mediante la disposición adicional segunda de la Ley Foral 3/1989, de 2 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1989,

³⁷ FRANCISCO SOSA WAGNER: *Manual de Derecho Local*; Editorial Tecnos; Madrid; 1987; pág. 189.

³⁸ El T.S., en su S. de 3-12-1986 (R. 7106), realizó una evolución de esta Institución Foral y, por lo que ahora interesa, dijo:

«PRIMERO.— (...)

Ahora bien, en una fase intermedia, cuyo hilo inicial está constituido por el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, también paccionado, que regulaba una situación transitoria y establecía la ordenación de las instituciones peculiares, se creó el Parlamento, con las mismas competencias del Consejo Foral, cuya sanción de ciertas disposiciones generales de la Diputación se extendía a todas ellas, cualesquiera que fuere su ámbito o su contenido (art. 3º). El Parlamento así configurado, no obstante su equívoca denominación, incongruente con su estructura y funciones, era pues un órgano administrativo, sucesor universal de aquel Consejo (Foral Administrativo), sin capacidad para hacer leyes».

quedaron derogadas las anteriores Normas y se estableció que «las retribuciones e indemnizaciones a los miembros de las Corporaciones locales de Navarra por el ejercicio de sus cargos se sujetarán a las normas de carácter general reguladoras de la materia, hasta la entrada en vigor de la Ley Foral de Administración Local de Navarra».

No obstante, esta Ley Foral de Administración Local de Navarra, de 2 de julio de 1990, que entró en vigor el 1 de octubre de aquel año, se ha limitado a remitirse a la legislación general en cuanto a las cantidades máximas que se pueden consignar en los presupuestos con destino al abono de las retribuciones e indemnizaciones a los miembros de las corporaciones locales (art. 56.1) y establece que éstos serán indemnizados por las mismas de los daños y perjuicios que se causen en su persona o bienes a consecuencia del ejercicio de su cargo (art. 56.2). Y en el artículo 57 dispone que en lo no previsto en la legislación de la Comunidad Foral son de aplicación a los miembros de las Corporaciones Locales de Navarra las normas de carácter general reguladoras del estatuto de los miembros de las corporaciones locales del Estado. Curiosamente, de nuevo volvió a derogar expresamente las Normas de 5-11-1979 (disposición derogatoria 1.e).

Como puede apreciarse, nada establece sobre qué daños o perjuicios son los susceptibles de indemnización, ni en qué supuestos procede la misma, ni cuándo estamos en presencia de una actividad propia del puesto de corporativo.

Por consiguiente, en cuanto a las indemnizaciones, hemos de acudir a la legislación estatal, que es la citada en el epígrafe anterior, y que, en definitiva, rige en Navarra.

También es aplicable en la Comunidad Foral cuanto hemos dicho sobre las retribuciones, pues tampoco existe legislación propia.

