

El proceso de ampliación de las retribuciones de los representantes locales

Fernando López Ramón
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA NECESIDAD DE RETRIBUIR A LOS POLÍTICOS. 2. LA GRATUIDAD DE LOS CARGOS LOCALES, COMO REGLA GENERAL, EN LA ANTERIOR LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL (1950). 3. LA GENERALIZACIÓN DE LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN Y DIETAS CON LA DEMOCRACIA (1979). 4. LA LIMITACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES A LA DEDICACIÓN EXCLUSIVA Y LA GENERALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE ASISTENCIA EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL RÉGIMEN LOCAL (1985). 5. LAS EXIGENCIAS RETRIBUTIVAS DE LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL (1988). 6. EL MARCO NORMATIVO VIGENTE DE LAS PERCEPCIONES DE LOS REPRESENTANTES LOCALES PERMITE RETRIBUCIONES CON DEDICACIÓN PARCIAL (1999). 7. PROBLEMAS DE COMPATIBILIDAD ENTRE LA RETRIBUCIÓN POR DEDICACIÓN PARCIAL Y OTRA RETRIBUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. 8. UNA REFLEXIÓN FINAL.

1. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA NECESIDAD DE RETRIBUIR A LOS POLÍTICOS

El régimen legal de las retribuciones e indemnizaciones de los representantes locales ha experimentado una gran evolución a lo largo de los últimos cincuenta años. De la gratuidad del ejercicio de los cargos locales, hemos pasado a la paulatina afirmación de la onerosidad del desempeño de las funciones representativas en el ámbito local.

Téngase en cuenta, para comprender la evolución experimentada, que siempre ha habido voces propugnando el establecimiento de un adecuado sistema retributivo de los representantes locales. En el fondo de esas reclamaciones parece latir la clásica explicación de MORTATI¹:

«La prohibición (de retribuciones a los representantes populares) es característica de una época histórica en la que lo limitado de la clase política conducía a confiar los cargos políticos electivos a los pertenecientes a la clase de los poseedores. Una vez producida la ampliación de tal clase, debía posibilitarse el ejercicio del mandato popular a cuantos, viviendo del trabajo, no podrían renunciar a esta su única fuente de subsistencia para asumir el cargo a ellos confiado.»

¹ Costantino MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9.ª ed., Padova, CEDAM, 1975, t. I, p. 498.

Sin embargo, no han faltado argumentos muy decididamente en contra de las nuevas modalidades retributivas. Mi propio maestro, L. MARTÍN-RETORTILLO, ha publicado interesantísimas reflexiones sobre la «gran alegría y facilidad» con las que se han generalizado las modalidades de dedicación a tiempo completo entre los responsables locales, frente al principio de gratuidad que venía siendo tradicional ². Postura que SAINZ MORENO ha calificado de «tesis generosa y romántica» ³.

Conviene, ciertamente, plantear este problema en sus justos términos, buscando el adecuado equilibrio entre los intereses públicos en juego. De una parte, el interés patrimonial de las Corporaciones Locales, con sus exigencias de cautela y austeridad en el establecimiento de percepciones en favor de sus miembros. Pero, de otra parte, también el interés en promover la participación ciudadana, buscando que el correspondiente derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución inicie el camino de las libertades «reales y efectivas», como exige el artículo 9.2 de la misma.

La búsqueda de ese equilibrio, no necesariamente su hallazgo, parece una constante de las sucesivas reformas producidas en la materia, al menos en el período postconstitucional. Una constante búsqueda de equilibrio que ha podido incluso llegar a constituirse en nueva forma histórica de afrontar el problema. En tal sentido, conviene tener en cuenta que la característica gratuidad de los cargos locales en el siglo XIX quizá se introdujo como reacción frente a los abultados derechos económicos de síndicos y jurados, que se generalizan en la Edad Media, o frente a la tendencia, especialmente en Castilla, a convertir en hereditarios y venales los cargos concejiles ⁴. Entre la venalidad y la gratuidad cabe, sin duda, la honesta retribución por el trabajo realizado.

² Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, «¿Méritos o Botín? Pervivencias del *Spoil System* en la España actual», actualmente en su libro *Méritos o Botín y otros retos jurídicos de la Democracia*, Pamplona, Aranzadi, 2000, p. 42.

³ Fernando SAINZ MORENO, «Algunos aspectos de los cargos electos locales», en AJUNTAMENT DE BARCELONA (ed.), *Ponències del Seminari de Dret Local (Curs 93-94)*, Barcelona, 1995, p. 370.

⁴ Véase Juan BENEYTO, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, pp. 188, 274-275 y 382.

2. LA GRATUIDAD DE LOS CARGOS LOCALES, COMO REGLA GENERAL, EN LA ANTERIOR LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL (1950)

El régimen constitucional conllevó, en efecto, la afirmación del carácter obligatorio y gratuito de los cargos locales ⁵. Posteriormente ese carácter obligatorio y gratuito se mantuvo, aunque exceptuándose, en un primer momento, la obligatoriedad del segundo mandato y permitiéndose, después, que los grandes Ayuntamientos concedieran ciertas sumas para gastos de representación al Alcalde ⁶. En la Segunda República desaparecerá la gratuidad del cargo de Alcalde, al preverse una cantidad fija en concepto de gastos de representación, con el límite porcentual del 1 por 100 del presupuesto municipal ordinario y el límite cuantitativo de treinta mil pesetas anuales ⁷.

La anterior Ley de Régimen Local (Texto Refundido de 24 de junio de 1955) comenzaba estableciendo en esta materia el carácter gratuito del «desempeño de la función de Alcalde» (art. 64.2), del «cargo de Concejal» (art. 83) y asimismo del «cargo de Diputado Provincial» (art. 234.1). No obstante, siguiendo parcialmente el precedente republicano, en Municipios de más de diez mil habitantes el Ayuntamiento podía asignar, exclusivamente al Alcalde y «para gastos de representación», una cantidad fija que no excediera del 1 por 100 del presupuesto ordinario de ingresos, dentro de los límites señalados reglamentariamente (art. 64.2); norma aplicada también a los Presidentes de Diputación, con cargo a los fondos provinciales (art. 223).

En el año 1952, las escalas establecidas en los artículos 11 y 138 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de mayo de 1952) permitían a los Alcaldes de Municipios de más de diez mil habitantes percibir entre 15.000 y 125.000 pesetas anuales y a los Presidentes de Diputaciones entre 30.000 y 90.000 pesetas anuales. Por otra parte, el mismo artículo 11 del Reglamento citado preveía que el Ministerio de la Gobernación auto-

⁵ Decreto de 11 de agosto de 1813, artículo 11 del Real Decreto de 23 de julio de 1835, artículo 6 de la Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840 y Ley de Ayuntamientos de 23 de mayo de 1845.

⁶ El artículo 134 de la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 exceptuó la obligatoriedad del segundo mandato local y el artículo 58 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 previó la concesión de gastos de representación a los Alcaldes de capitales de provincia de primera clase.

⁷ Artículos 47, 49, 74 y 81 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. Sobre las reformas en esta materia desde el siglo XIX, véase Antonio MARTÍNEZ MARÍN, *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*, Universidad de Murcia, 1989, pp. 31, 38, 47, 54, 59, 69, 74 y 93.

rizará «compensaciones e indemnizaciones» a los Alcaldes de Municipios de menos de diez mil habitantes, «en casos excepcionales».

Los Concejales no tenían prevista ninguna compensación, aunque comentaristas como BARROS MARTÍNEZ y MARQUÉS CARBÓ postulaban la necesidad de revisar el principio de gratuidad de los cargos locales ⁸. Ponía de relieve incluso el último de estos autores la realidad existente en las grandes municipalidades, en las que mediante dietas, compensaciones e indemnizaciones variadas, los Concejales cobraban ⁹.

3. LA GENERALIZACIÓN DE LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN Y DIETAS CON LA DEMOCRACIA (1979)

En la cercanía de las primeras elecciones municipales, tras la aprobación de la Constitución de 1978, el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio (amparado en la remisión de la disposición adicional del Texto Articulado Parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Decreto de 6 de octubre de 1977), previó la posibilidad de atribuir «asignaciones» a los Alcaldes y Presidentes de Diputaciones Provinciales y «gastos de representación y dietas» para los Concejales y Diputados Provinciales, estableciendo límites globales de esas percepciones, en función de la cuantía del correspondiente presupuesto ordinario.

La jurisprudencia producida en aplicación del Real Decreto 1531/1979 confirmó la posibilidad de prever retribuciones para el Alcalde, admitiendo incluso la participación del mismo en la sesión plenaria donde se establecían sus percepciones, por entender que se trataba de «un asunto institucional» (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1986). En algún caso, sin embargo, la jurisprudencia se mostró excesivamente rigurosa, negando la legalidad del incremento de la retribución del Alcalde con la cantidad destinada al pago de la Seguridad Social, «al no figurar comprendidos en la misma los Alcaldes y miembros de la Corporación» (Sentencias de 3 de junio de 1986 y 20 de enero de 1989).

De cualquier manera, las más estrictas posturas jurisprudenciales tuvieron lugar en relación con las retribuciones de los Concejales. Así, siguiendo los planteamientos del texto normativo, se estableció que «la

⁸ E. BARROS MARTÍNEZ, *Derecho Local de España*, Madrid, Ed. Reus, 1951, p. 53 y L. MARQUÉS CARBÓ, *El Derecho Local español*, t. I, Barcelona, 1957, p. 306.

⁹ MARQUÉS CARBÓ, *El Derecho Local español*, t. I, *op. cit.*, p. 380.

norma veda lógica y jurídicamente que puedan asignarse a los miembros de una Corporación unas cantidades fijas en su cuantía, periódicas en su vencimiento y devengables indiferenciadamente» (Sentencia de 2 de octubre de 1984), por lo que incurren en nulidad los acuerdos municipales señalando retribución fija mensual a los Concejales (Sentencia de 14 de diciembre de 1987), explicándose que «la dieta no es más que una compensación por asistencia a las sesiones o reuniones» (Sentencia de 27 de mayo de 1988). De ahí que para la jurisprudencia careciera de toda cobertura legal la percepción por un Concejal de una cantidad diaria, «llámesele dieta o asignación económica», para compensarle por su dedicación a la vigilancia de las obras de pavimentación de calles (Sentencia de 24 de abril de 1989) o que se declarara que llamar asignaciones y gastos de representación a las retribuciones fijas de los Concejales «es un eufemismo al que se recurre para enmascarar la realidad» (Sentencia de 30 de abril de 1990). En relación con estas estrictas aplicaciones del régimen normativo de percepciones de los Concejales, únicamente la Sentencia de 25 de enero de 1988 aporta un elemento positivo, al anular el acuerdo municipal que excluyó a un Concejal de los gastos de representación y dietas previstos para todos los Concejales.

4. LA LIMITACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES A LA DEDICACIÓN EXCLUSIVA Y LA GENERALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE ASISTENCIA EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL RÉGIMEN LOCAL (1985)

Una apertura relevante se produjo con la aprobación de la Ley Básica del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), cuyo artículo 75.1 permitió percibir «retribuciones por el ejercicio de sus cargos», con la correspondiente alta en la Seguridad Social, a todos los miembros de las Corporaciones Locales, y no sólo a Alcaldes y Presidentes de Diputación. La contrapartida legal vino dada por la exigencia de que los cargos objeto de retribución se desempeñaran en régimen de dedicación exclusiva, estableciéndose una incompatibilidad absoluta de tales percepciones «con la de cualquier otra retribución con cargo a los Presupuestos de la Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes». Por otra parte, previó también el artículo 75.2 de la misma Ley que todos los miembros de las Corporaciones locales, con independencia de su dedicación, «podrán percibir indemnizaciones en la cuantía y condiciones que acuerde el Pleno de la Corporación».

El desarrollo y relativa ampliación de las anteriores previsiones legales se produjo con el nuevo Reglamento de Organización, Funcionamien-

to y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre), en cuyo artículo 13 se distinguen claramente las distintas percepciones:

a) Retribuciones con alta en Seguridad Social, incompatibles con cualquier otra retribución pública, para los miembros de la Corporación con dedicación exclusiva (art. 13.2).

b) Indemnizaciones por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, «cuando sean efectivos y previa justificación documental», para todos los miembros (art. 13.5).

c) Asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación, únicamente para los miembros «que no tengan dedicación exclusiva» (art. 13.6).

d) Asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los 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», para todos los miembros (art. 13.6)¹⁰.

El Tribunal Supremo se ha mostrado vacilante en relación con el problema de la percepción de retribuciones (o indemnizaciones) fijas por los Concejales sin dedicación exclusiva. En un primer momento, la jurisprudencia pareció seguir los planteamientos por ella misma generados en aplicación del Real Decreto 1531/1979. Sin embargo, no dejaban de advertirse algunos titubeos, que han terminado por conducir a un completo cambio de la jurisprudencia anterior.

Así, la Sentencia de 12 de febrero de 1991 mantuvo la nulidad de unos acuerdos municipales que concedieron indemnizaciones fijas y periódicas a los Concejales, postura que parecía prolongar los fundamentos de la jurisprudencia producida en aplicación del Real Decreto 1531/1979. Incluso

¹⁰ Sobre el régimen jurídico de las percepciones de los representantes locales establecido en los artículos 75 de la Ley Básica del Régimen Local de 1985 y 13 del Real Decreto 2568/1986, véanse Luis MORELL OCAÑA, *El Régimen Local español*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 506-508; Antonio DOMÍNGUEZ VILA, «Las retribuciones e indemnizaciones de los miembros de las Corporaciones Locales y el derecho constitucional a la intimidad personal», en *REALA* núm. 249 (1991), pp. 81-84; Alberto VERA FERNÁNDEZ-SANZ, «Las retribuciones de los corporativos locales (notas de jurisprudencia)», en *El Consultor* núm. 14 (1992); Antonio PÉREZ LUQUE, «La retribución de los miembros políticos de las Corporaciones Locales», en *El Consultor* núm. 12 (1995); Francisco Javier CIRIA PÉREZ, «Derechos económicos de los miembros de las Corporaciones Locales», en *REALA* núm. 267 (1995), pp. 607-625.

la Sentencia, olvidando que este Real Decreto 1531/1979 había sido expresamente derogado por el Real Decreto 2658/1986, lo considera vigente, por entender que el establecimiento de límites globales para las percepciones de los representantes locales no contradecía la regulación contenida en la Ley de Bases del Régimen Local. En cualquier caso, al margen de esa cuestión, encontramos que la Sentencia, pese a mantener la nulidad de los acuerdos municipales que preveían retribuciones fijas para los Concejales, contenía un razonamiento que podía dar lugar a dudas sobre la posibilidad de tales retribuciones fijas por razón del trabajo desarrollado:

«... toda vez que los acuerdos anulados infringen notoriamente el ordenamiento jurídico al conceder unas indemnizaciones a los Concejales... sin base alguna en cuanto a las actividades concretas de sus miembros que las justifiquen, y sí sustentadas en un criterio de representatividad política, no comprendido en ningún supuesto de los que pueden amparar una indemnización, y en la cantidad y calidad del trabajo de los Concejales, puesto que de manera genérica y sin fundamento alguno en concreto determinaron un reparto de las cantidades presupuestarias en forma de retribución fija y periódica».

Lo cierto es que la puerta abierta que parecía dejarse en esa argumentación (no caben las indemnizaciones a los grupos políticos, pero sí a los Concejales por razón de la «cantidad y calidad» de su trabajo) no fue aprovechada en la siguiente ocasión que se planteó al Tribunal Supremo de pronunciarse sobre el alcance del régimen retributivo de los Concejales. En Sentencia de 14 de octubre de 1997 se llegó a la tajante conclusión de que la Ley Básica del Régimen Local (redacción de 1985) «para nada prevé la percepción (por los Concejales) de subvenciones ni menos de forma fija y continuada y por medio de una cantidad anual previamente determinada al margen de si asistieron o no a las sesiones ni cuáles fueron».

El mismo criterio se observaba en la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, al anular un acuerdo municipal que otorgaba a los miembros de la Corporación que no tenían dedicación exclusiva una retribución mensual en concepto de asistencia a las sesiones (Sentencia del Tribunal de Galicia de 31 de enero de 1991), o al anular también otro Acuerdo municipal que preveía una indemnización, dado que «en realidad, estamos en presencia de una retribución fija en su cuantía y prácticamente periódica en su vencimiento, para cuya percepción basta acreditar la jornada de dedicación completa al Ayuntamiento y no la realidad del daño emergente o el lucro cesante, siendo perfectamente asimilable a la percepción de un salario» (Sentencia del Tribunal de Cataluña de 22 de octubre de 1998).

Sin embargo, más recientemente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000 ha introducido un significativo cambio de orienta-

ción, recuperando una de las lecturas posibles de la Sentencia de 12 de febrero de 1991. La Sentencia va a hacer tabla rasa con toda la jurisprudencia anterior, entendiendo en un sentido muy amplio la posibilidad legal de prever indemnizaciones para todos los representantes locales, con independencia de su dedicación. La Sentencia considera que el núcleo esencial del debate judicial consiste en determinar qué se entiende por «indemnización», averiguando si dentro de dicho concepto cabe incardinar el supuesto de la compensación por la prestación de un cargo municipal que se ejerce sin régimen de dedicación exclusiva. La respuesta va a ser la siguiente:

«... se puede y debe entender que el concepto de indemnización a que se refiere el artículo 75 de la Ley 7/1985 no se agota con las indemnizaciones a que se refiere el artículo 13 del Real Decreto (2568/1986), de una parte, porque... la norma de inferior jerarquía que trata de desarrollar una Ley no puede alterar o restringir su contenido, y de otra, principalmente porque mientras la Ley, en su artículo 75, habla con generalidad y sin ninguna limitación de indemnización, el Real Decreto se refiere a indemnizaciones por gastos y es sabido que la indemnización, por estar destinada, tanto en su significado gramatical, usual o jurídico, a resarcir un daño o perjuicio, este daño o perjuicio, tanto puede venir por un gasto realizado, como por una ganancia dejada de obtener a consecuencia del trabajo o dedicación que impida la obtención de otro ingreso durante el tiempo que tal trabajo o dedicación al cargo sea exigido, como en fin, por la “pérdida” o dedicación de un tiempo a una actividad cuando se podía haber dedicado a otra actividad particular.»

Como en seguida veremos, esta Sentencia termina conectando con la reforma de 1999 de la Ley Básica del Régimen Local, que ha abierto expresamente la posibilidad de retribuciones fijas para los Concejales con dedicación parcial. Supone, en todo caso, una notable ampliación de las percepciones de los representantes locales, siquiera sea bajo la modalidad de las indemnizaciones por razón del servicio. Indemnizaciones que llegan así a confundirse prácticamente con las retribuciones propiamente dichas.

5. LAS EXIGENCIAS RETRIBUTIVAS DE LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL (1988)

Dentro de la línea de progresiva ampliación de las retribuciones de los representantes locales se sitúan claramente las posiciones de los Ordenamientos jurídicos de otros Estados europeos que venimos considerando como modelos a seguir. Por eso, en la Carta Europea de la Autonomía Local (ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988 y publicada en el *BOE* de 24 de febrero de 1989), al referirse a las condiciones de ejercicio de las responsabilidades a nivel local, el artículo 7.2 establece:

«(El estatuto de los representantes locales) 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.»

A pesar de que la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1993 considerase «plenamente compatible» el estatuto del Concejal español con las exigencias del artículo 7.2 de la Carta Europea, parecen muy claras las superiores exigencias planteadas por ésta, estableciendo un nivel de percepciones más amplio que el contenido en la legislación básica del Régimen Local entonces vigente. Al menos, tal y como esa legislación básica parecía interpretarse por el Tribunal Supremo, antes de su Sentencia de 18 de enero de 2000. En efecto, la compensación financiera o la remuneración de los representantes locales, previstas en la Carta, se corresponden, en el primer caso, con «los beneficios perdidos» y, en el segundo, con el «trabajo desempeñado», sin relación, por tanto, con la dedicación exclusiva que, para percibir retribuciones, exigía la redacción original del artículo 75.1 de la Ley Básica del Régimen Local, como ya hemos visto.

Establecida la relativa contradicción entre la Ley y la Carta, no estará de más recordar que ésta es un Tratado Internacional que, al haberse celebrado válidamente y publicado oficialmente, forma parte del Ordenamiento jurídico español, según establece el artículo 96.1 de la Constitución. Las exigencias de la Carta Europea no sólo pueden (y deben) ser aplicadas por los operadores jurídicos españoles; también existe un mecanismo de seguimiento de su ejecución que lleva a cabo el Consejo de Europa, a través del Congreso de Poderes Locales y Regionales ¹¹.

6. EL MARCO NORMATIVO VIGENTE DE LAS PERCEPCIONES DE LOS REPRESENTANTES LOCALES PERMITE RETRIBUCIONES CON DEDICACIÓN PARCIAL (1999)

Sin perjuicio de lo anterior, debemos inmediatamente precisar que la Ley Básica del Régimen Local ya ha sido reformada expresamente, en el sentido adelantado por la Carta Europea de Autonomía Local y confirmado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000. En efecto, mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril, se ha modificado el artículo 75.1 de la citada Ley Básica, introduciendo la posibilidad de retribuciones para los representantes locales «con dedicación *parcial* o exclu-

¹¹ Véase la Resolución del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa 34 (1996), de 3-5 de julio de 1996, sobre el seguimiento de la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local.

siva». De esta manera, se ha procedido a una notable ampliación de los ingresos que pueden recibir los Concejales.

Importa destacar que la reforma en cuestión se ha producido como consecuencia de una enmienda parlamentaria. En efecto, el Proyecto de Ley del Gobierno, que formaba parte del llamado «Pacto Local», no preveía ninguna modificación del artículo 75.1 de la Ley Básica del Régimen Local ¹². Fue el Grupo Parlamentario Vasco el que, en su enmienda núm. 12, propuso modificar expresamente el precepto, recogiendo así, según expresaba en la correspondiente justificación de la enmienda, «la reivindicación justa de posibilitar la retribución para Alcalde y Concejales con dedicación parcial al cargo» ¹³.

La Ponencia propuso desestimar la enmienda ¹⁴. Sin embargo, la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas la aceptó ¹⁵, pasando así a modificarse el artículo 75.1 de la Ley Básica del Régimen Local, dado que el precepto ya no fue objeto de ninguna atención en los sucesivos trámites parlamentarios: ni en el Congreso ¹⁶ ni en el Senado ¹⁷.

La enmienda vasca fue aceptada en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso con el voto a favor de todos los Grupos Parlamentarios, excepto el Popular, que se abstuvo. Extrañamente, sin embargo, el portavoz popular había afirmado en los debates que la propuesta del Partido Nacionalista Vasco «es positiva y los Concejales pueden tener retribución a tiempo parcial» ¹⁸.

En definitiva, es preciso destacar que la modificación del artículo 75.1 de la Ley Básica del Régimen Local fue aprobada sin los votos a favor (aunque tampoco en contra) del Grupo Parlamentario Popular, que sustentaba al Gobierno autor del Proyecto de Ley enmendado. Quizá así pueda comprenderse el «despiste» que se observa en el preámbulo de la

¹² *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie A, núm. 130-1, de 31 de agosto de 1998, pp. 1-10.

¹³ *Boletín...*, núm. 130-6, de 14 de octubre de 1998, p. 25.

¹⁴ *Boletín...*, núm. 130-10, de 9 de diciembre de 1998, p. 53.

¹⁵ *Boletín...*, núm. 130-11, de 15 de diciembre de 1998, p. 76.

¹⁶ *Boletín...*, núm. 130-13, de 19 de enero de 1999, p. 92.

¹⁷ *Boletín Oficial del Senado*, serie II, núm. 120-e, de 30 de marzo de 1999, p. 33.

¹⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, VI Legislatura, núm. 583, sesión de 9 de diciembre de 1998, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, pp. 17041 y 17045.

Ley 11/1999, donde no figura ninguna referencia a la reforma del precepto, o lo extraño que resulta el que un año después de modificarse el marco legal, aún no se haya producido la necesaria adaptación de la norma reglamentaria de desarrollo (art. 13 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

7. PROBLEMAS DE COMPATIBILIDAD ENTRE LA RETRIBUCIÓN POR DEDICACIÓN PARCIAL Y OTRA RETRIBUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Quizá sea también el origen parlamentario de la modificación normativa el dato que permita explicar la falta de conexión de la misma con el resto del precepto. Especialmente llama la atención que se haya mantenido inalterado el párrafo segundo del artículo 75.1 de la Ley Básica del Régimen Local, estableciendo la incompatibilidad absoluta de las retribuciones de los representantes locales con otras retribuciones públicas:

«En el supuesto de tales retribuciones, 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.»

La regla de la incompatibilidad absoluta era coherente con la primera redacción del artículo 75.1, que limitaba las retribuciones de los representantes locales a los casos de dedicación exclusiva. Sin embargo, al haberse abierto la retribución a los supuestos de dedicación parcial, como consecuencia de la modificación llevada a cabo por la Ley 11/1999, la incompatibilidad absoluta se convierte en una consecuencia desproporcionada. Así lo ha puesto de relieve MARTÍN REBOLLO ¹⁹:

«En el citado apartado primero se contempla por primera vez la posibilidad de que los miembros de las Entidades Locales sin dedicación exclusiva reciban retribuciones distintas de las indemnizaciones (gastos de viaje y dietas de alojamiento y manutención en su caso) y asistencias (al Pleno y Comisiones). Se atiende con ello a una reivindicación generalizada en el mundo local.

La previsión de una incompatibilidad aparentemente absoluta en el párrafo segundo del citado apartado, que se mantiene tal y como estaba redactado antes pensando en los miembros con dedicación exclusiva, puede plantear problemas interpretativos en relación con los electos en dedicación parcial que sean funcionarios o empleados de otras Administraciones. No parece que tenga buen sentido admitir una retribución (parcial) por una dedicación (igualmente parcial) y como contrapartida haya una incompatibilidad (absoluta) para percibir retribuciones con cargo a presupuestos públicos.»

¹⁹ Luis MARTÍN REBOLLO, *Leyes Administrativas*, 4.ª ed., Pamplona, Ed. Aranzadi, 1999, p. 816.

La incongruencia legislativa parece, en este caso, contraria al principio de proporcionalidad, que no es sino una concreción del principio constitucionalizado de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución). No obstante, antes de suscitar la eventualidad de una cuestión de inconstitucionalidad por parte de un órgano judicial, convendría apurar las posibilidades de encontrar una interpretación conforme a las exigencias constitucionales del artículo 75.1 de la Ley Básica del Régimen Local.

En tal sentido, parece claro que la búsqueda del adecuado encaje de las piezas del sistema legal sería una típica función de la potestad reglamentaria, en la línea de colaboración entre Ley y Reglamento que tantas veces ha auspiciado el Tribunal Constitucional. Sin embargo, ya nos consta que el Gobierno no ha aprobado ningún Reglamento de desarrollo del extremo que nos interesa, hasta el límite de que el artículo 13 del Reglamento de Organización mantiene elementos que deben considerarse derogados por la Ley 11/1999.

En todo caso, mientras no se produzca una intervención integradora del legislador o del titular de la potestad reglamentaria, quizá la legislación de incompatibilidades sea la vía adecuada para resolver el problema por vía interpretativa. En efecto, cabría entender que la incompatibilidad establecida en el vigente artículo 75.1 de la Ley Básica del Régimen Local no es sino una remisión a la especial Ley de Incompatibilidades (Ley 53/1984, de 26 de diciembre).

Pues bien, si aplicamos el artículo 3.1 de la Ley de Incompatibilidades, debe tenerse en cuenta que la inicial incompatibilidad entre dos puestos de trabajo del sector público puede ser relajada, mediante la autorización de un segundo puesto de trabajo por razones de interés público. En nuestro caso, parece necesario estimar que concurrirían esas razones de interés público para autorizar el segundo puesto de trabajo, dado que se trata de facilitar el ejercicio de los derechos inherentes a un cargo representativo.

Se nos plantea, no obstante, el problema de cuál sea la instancia adecuada para otorgar la autorización, si la Administración en la que está empleado el Concejal o el propio Ayuntamiento en el que desempeña sus funciones de Concejal con dedicación parcial. Sucede que la normativa sobre incompatibilidades parte de la situación separada de cada esfera de poder territorial, sin contemplar los casos de situaciones mixtas. En tal sentido, el artículo 3.1 de la Ley de Incompatibilidades atribuye el otorgamiento de estas autorizaciones de compatibilidad al Gobierno del Estado o a los Gobiernos autonómicos «en el ámbito de sus respectivas com-

petencias»; debiendo entenderse que las mismas facultades corresponden con respecto a sus empleados a las Entidades Locales, dado que para ellas el artículo 145 del Texto Refundido del Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) reclama la aplicación del mismo régimen de incompatibilidades.

Sin pretensiones de resolver ese problema con carácter general, cabría entender que el puesto representativo de Concejal, aun desempeñado con dedicación parcial, debe tener la consideración de puesto principal, correspondiendo así al Pleno de la Corporación otorgar la autorización. Abonan esta interpretación los artículos 75.5 de la Ley Básica del Régimen Local y 10.1 del Reglamento de Organización, que obligan de manera específica a los Concejales a poner inmediatamente en conocimiento de la Corporación cualquier situación de incompatibilidad.

Ahora bien, al tramitar estas autorizaciones, el Ayuntamiento deberá observar la regla del artículo 6.1 del Reglamento de Incompatibilidades (Real Decreto 598/1985, de 30 de abril), conforme a la cual «toda autorización de compatibilidad requiere informe favorable de la autoridad correspondiente al segundo puesto de trabajo». Informe favorable que habrá pues de solicitarse en la forma indicada por ese precepto, teniendo en cuenta el plazo de emisión y las consecuencias de su incumplimiento que establece el artículo 83 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, cuestiones éstas que, al no plantear especialidades, carece de sentido desarrollar aquí. En todo caso, parece que con estas cautelas llegaríamos a una solución respetuosa para con los variados intereses públicos en juego.

Por último, al margen de la problemática anterior, cabe recordar, para los casos de Concejales con dedicación parcial que ejerzan actividades privadas, la necesidad del reconocimiento de compatibilidad, según se establece en el artículo 14 de la Ley de Incompatibilidades. Ese reconocimiento corresponderá en exclusiva, sin ningún informe ajeno, al Pleno del Ayuntamiento.

8. UNA REFLEXIÓN FINAL

Al margen ahora de los anteriores problemas interpretativos, parece claro que asistimos a un proceso de ampliación de las retribuciones de los representantes locales. Ese proceso se adecua a la idea de pagar honestamente por el trabajo desempeñado, idea que encierra tanto aspectos positivos para los representantes locales como evidentes límites al alcance de las retribuciones. No habría que descartar, en tal sentido, la conveniencia

de establecer en una norma, diferenciadamente, una tabla de cuantías máximas de las percepciones. Aunque quizá quepa también evitar excesivas susceptibilidades ante una cuestión que, al someterse, como nos consta por la experiencia, al tribunal de la opinión pública, puede tender a mostrarse naturalmente contenida.

Hemos de tener presente que tanto el nivel como la calidad de vida influyen notablemente en los contenidos de los derechos económicos que se reconocen a los representantes locales. Nuestro contexto es, en verdad, enormemente contradictorio en tal sentido, pues una suerte de «liberalismo territorial» ha terminado hundiendo a unos Municipios en la más absoluta de las miserias que pueden afectarles, llegando incluso a producir su «muerte» por despoblación, mientras que al mismo tiempo otros Municipios desenvuelven airosamente sus propuestas de servicios vecinales vinculados a las «nuevas tecnologías».

Cuando hablamos de percepciones de los Concejales, nos situamos en la línea de la Entidad Local que ha incrementado sus poderes económicos, con presupuestos y posibilidades de actuación que nada tienen que ver con la languideciente existencia que han podido llevar las mismas Administraciones Locales durante el franquismo o que continúan desgraciadamente llevando otras en la actualidad. En cualquier caso, las desigualdades intermunicipales no pueden llevar a olvidarse de las Administraciones más activas, que exigen niveles progresivamente más elevados de profesionalización y de dedicación a los Concejales. Prever entonces adecuadas percepciones económicas se convierte en un medio de garantizar la transparencia de la vida pública, evitando, de paso, todo intento de justificar «otras» percepciones.

No hay razones para escandalizarse por el nivel de las retribuciones locales. Antes bien, éstas aportan un factor de claridad a la vida local, contribuyendo a dignificar el importante papel de los representantes vecinales. Por eso, dentro del proceso de ampliación de sus retribuciones, quizá fuera preciso plantearse incluso la participación en las mismas de las entidades administrativas superiores (quizá las Diputaciones Provinciales), garantizando un nivel mínimo de percepciones, al menos al Alcalde, en los pequeños Municipios.

En definitiva, que proceder con cautela, algo ciertamente necesario en estas materias, no se convierta en una consigna paralizadora de cualquier novedad. Y ello porque, cabe insistir, no se encuentran motivos para considerar moralmente ilícita la percepción de retribuciones por el trabajo desempeñado. Y menos por el trabajo que consiste en servir a los demás a través de un cargo representativo.