

CAPÍTULO VIII

Las normas sobre racionalización del gasto en la clase política local

Severiano Fernández Ramos

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Cádiz

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. Limitaciones a las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales.** 2.1. La diversidad de retribuciones en el panorama local. 2.2. La tabla de retribuciones máximas en los municipios. 2.3. Municipios de menos de 1000 habitantes. 2.4. Diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. 2.5. Otras reglas. **3. Limitación en el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva.** 3.1. Tabla de dedicaciones exclusivas. 3.2. Reglas especiales. **4. Límites al nombramiento de personal eventual.** 4.1. Limitación cuantitativa. 4.2. Reglas especiales. 4.3. Otras limitaciones para el nombramiento de personal eventual. 4.4. Medidas de transparencia. **5. Disposición transitoria.** **6. El examen de constitucionalidad.** 6.1. La STC 111/2016 sobre los municipios de menos de 1000 habitantes. 6.2. La STC 54/2017: resto de cuestiones. **7. Reflexiones finales.**

1. Introducción

En este capítulo se examinan los artículos 75 bis, 75 ter y 104 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), introducidos por los apartados 18, 19 y 28, respectivamente, del artículo 1 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y referidos a los miembros de las corporaciones locales y al personal eventual.

Si bien es cierto que el personal eventual está técnicamente englobado en la noción de empleado público (sobre cuyas cuestiones se ocupa ampliamente otro capítulo de esta obra), se ha optado por integrar dicho precepto con los anteriores debido a su común designio en la Ley 27/2013, así como

a la innegable vinculación del personal eventual a la clase política local. De hecho, en las versiones iniciales del texto legal estos preceptos se contenían en disposiciones adicionales (3.^a, 9.^a y 10.^a del Anteproyecto), y, a partir de una sugerencia sistemática del Consejo de Estado, pasaron al articulado en el Proyecto de Ley¹. Asimismo, como prueba adicional de su conexión, el Tribunal Constitucional examinó la constitucionalidad de los tres preceptos de modo conjunto (STC 54/2017, de 11 de mayo, FJ 4).

Con todo, debe observarse que ninguno de los preceptos objeto de este capítulo merecieron referencia expresa alguna en la exposición de motivos de la Ley 27/2013. La única referencia es a una pretendida “ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración” (preámbulo de la Ley 27/2013), si bien es cuestionable englobar a los electos locales dentro del “personal al servicio de las Corporaciones locales”, pues su función primordial es representativa.

2. Limitaciones a las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales

2.1. La diversidad de retribuciones en el panorama local

Como es conocido, de acuerdo con la Carta Europea de Autonomía Local —art. 7.2—, la LBRL —art. 75.1— dispuso, ya en su redacción original de 1985,

1. Mientras que ya las versiones iniciales del Anteproyecto de julio y noviembre de 2012 contenían una disposición adicional relativa al personal eventual, las disposiciones referentes a los miembros de las corporaciones locales no se encontraban en el texto. En el Consejo de Ministros del 13 de julio de 2012 se anunció dicha medida, dentro del paquete global de ajustes y reformas de las estructuras administrativas y de gobierno, señalándose que ningún alcalde ni presidente de diputación podría cobrar más que un ministro, ni las retribuciones de la corporación municipal podrían suponer más del 0,6 % del total de gastos del presupuesto municipal. Con tal finalidad, el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobado en Consejo de Ministros el 27 de julio de 2012, establecía en su DF 6.^a que serían las leyes de Presupuestos Generales del Estado las que establecerían cada año el baremo al que habrían de ajustarse las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno de las entidades locales, atendiendo al tipo de entidad local de que se tratara, así como a criterios objetivos de población, circunstancias socioeconómicas del entorno y otras circunstancias de carácter administrativo. Sin embargo, tal disposición final, si bien constaba en el texto remitido al Congreso en septiembre de 2012, fue suprimida en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Transparencia (enmienda núm. 436 del G.P. Catalán, de supresión; enmienda núm. 508 del G.P. Socialista, de supresión; y enmienda núm. 542 del G.P. Popular, de supresión). Paralelamente, ya en la versión del Anteproyecto de Ley 27/2013 de enero de 2013 se introdujeron dos disposiciones adicionales, 3.^a y 10.^a, referidas, respectivamente, a los límites retributivos y de dedicaciones exclusivas. Por su parte, en el texto del Proyecto de Ley remitido a las Cortes Generales, los textos de las tres disposiciones adicionales pasaron al articulado (arts. 75 bis, 75 ter y 104 bis), y ello a partir de una sugerencia sistemática del Consejo de Estado, en su dictamen de 26 de junio de 2013.

que los miembros de las corporaciones locales percibirían retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñaran con dedicación exclusiva. Esta previsión permitió una cierta profesionalización de los cargos políticos de las corporaciones locales, dando lugar al nacimiento de una auténtica clase política local.

El sistema de retribuciones de los miembros de las entidades locales ordenado por la LBRL, tras diversas modificaciones, puede sintetizarse como sigue. Los miembros de las corporaciones locales pueden prestar servicios: a) con dedicación “exclusiva”, lo que, en lo que ahora importa, da derecho a percibir un sueldo periódico y fijo a modo de “retribución”, así como “indemnizaciones” por los gastos efectivos ocasionados por el desempeño del cargo (art. 75, apdos. 1, 3 y 4); b) con dedicación “parcial”, lo que da igualmente derecho a percibir una “retribución” por el tiempo de ocupación efectiva, y las “indemnizaciones” (art. 75, apdos. 2, 3 y 4); y c) sin dedicación, lo que da derecho a percibir las denominadas “asistencias” por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados, además de las correspondientes “indemnizaciones” (art. 75, apdos. 3 y 4). Corresponde al pleno determinar el régimen de dedicación y remuneraciones aparejado a los diferentes cargos; y al presidente de la corporación concretar los miembros que “realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial” (art. 75, apdos. 2 y 5).

Ahora bien, ya en su versión original, la LBRL dispuso —art. 75.3— que las corporaciones locales “consignarán en sus Presupuestos las retribuciones o indemnizaciones a que se hace referencia en los dos números anteriores, *dentro de los límites que con carácter general se establecen*”, sin que quedara claro a quién correspondía fijar tales límites (Estado o comunidades autónomas), ni tampoco si tales límites debían referirse a las retribuciones individuales o al conjunto de la corporación local (p. ej., por referencia a la masa salarial).

Ciertamente, el ROF —art. 13.4 R— dispuso que las cuantías de tales retribuciones serían determinadas por el pleno de cada corporación, “en atención al grado de responsabilidad del cargo”, y el Tribunal Supremo en alguna ocasión señaló que la Ley no amparaba una discrecionalidad absoluta a la hora de señalar dichas cantidades². Pero, como es conocido, tales límites no

2. Así, p. ej., la STS 12-2-1991 declaró que tales retribuciones no deben establecerse en atención a representación política, sino según las funciones y trabajos desempeñados, procurando retribuir en mayor grado al que dedique mayor esfuerzo.

llegaron a fijarse, dando lugar a situaciones extraordinariamente diversas y, en algunos casos, abiertamente escandalosas³.

De hecho, ya durante la VIII Legislatura se presentó una Proposición no de Ley sobre la reforma del sistema retributivo de los cargos públicos de las entidades locales, para su debate en la Comisión de Administraciones Públicas, con la finalidad de acometer, desde el mayor consenso político con las fuerzas políticas y la participación de la FEMP, una reforma legal en materia retributiva de los cargos públicos locales, donde garantizando la autonomía local se estableciera un marco mínimo y máximo de las retribuciones en atención a criterios objetivos tales como la población, el presupuesto o la situación financiera municipal⁴.

En este estado de cosas, y al hilo del omnipresente designio de la Ley 27/2013 de control del gasto público, se insertó en el Proyecto de Ley un precepto con la finalidad de establecer límites cuantitativos a las retribuciones de los electos locales. Y si bien la medida despertó inicialmente algunas críticas⁵, lo cierto es que, a diferencia de la medida relativa a la limitación de

3. Cuando se tramitaba la reforma, *El País*, 10-3-2013, informaba que el alcalde de Barcelona ingresaba 143 708 € (112 104 como regidor y 32 604 en dietas por asistir a reuniones de otros organismos públicos), mientras que el de Zaragoza percibía 91 812 € más dietas. Pero, sobre todo, eran llamativas las retribuciones de los regidores de algunos pequeños municipios. Así, el alcalde de Muras, un pueblo rural lucense de 754 habitantes, cobraba 54 306 € brutos anuales. O en Celanova (5809 habitantes) el alcalde percibía 63 300 €, y el de San Cibrao das Viñas (4745 vecinos) 32 000 por media jornada. Con todo, debe significarse que la inmensa mayoría de los más de 86 400 concejales españoles no estaba a sueldo.

4. La proposición la formuló el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, Número de expediente 161/002381. *BOCC*, Congreso, 10 de septiembre de 2007, Serie D, Núm. 598. En la exposición de motivos se señalaba que es cierto que una parte importante de los municipios y demás entidades locales de nuestro país han adoptado las decisiones correspondientes a la organización municipal con mesura, sentido común, transparencia y responsabilidad política, pero siempre hay excepciones escandalosas que sin duda obligan a abordar esta situación, definiendo para ello un marco retributivo que dé transparencia y coherencia a este asunto y que sea conocido por los ciudadanos, evitando que se convierta en elemento de controversia y presión en las propias corporaciones locales y ante los ciudadanos, todo ello desde el más escrupuloso respeto a la autonomía local. Tampoco hay que olvidar que en más de una ocasión las supuestas compras de voluntades ligadas a casos de transfuguismo han estado relacionadas con decisiones referidas a atribución de salarios elevadísimos, dedicciones exclusivas ficticias, etc.

5. Así, p. ej., en el Informe de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se señala: "En primer lugar, se estima que la mayoría de estas previsiones vulneran la autonomía local y su potestad de autoorganización. En segundo lugar, se pone de manifiesto que no se prevé el tope de los conceptos retributivos a percibir por las Alcaldías (sino por todos los miembros de la corporación) en paralelismo con las del titular de la Presidencia de las Diputaciones. Por último, no se alcanza a comprender a qué criterios obedece la estratificación prevista en función de la población y a que se prive de retribución a los miembros de las Corporaciones de menos de 1.000 habitantes, cuando al carecer de personal suficiente son los que más dedicación

dedicaciones exclusivas, las propuestas parlamentarias no fueron, por lo general, tanto de oposición radical a la misma, sino de ajustes y aclaraciones⁶.

2.2. La tabla de retribuciones máximas en los municipios

En concreto, la Ley 27/2013 —art. 75 bis 1— dispuso lo siguiente: “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 asistencias⁷, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales”, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población según la siguiente tabla:

Habitantes	Referencia
Más de 500 000	Secretario de Estado
300 001 a 500 000	Secretario de Estado - 10 %
150 001 a 300 000	Secretario de Estado - 20 %
75 001 a 150 000	Secretario de Estado - 25 %
50 001 a 75 000	Secretario de Estado - 35 %
20 001 a 50 000	Secretario de Estado - 45 %
10 001 a 20 000	Secretario de Estado - 50 %
5001 a 10 000	Secretario de Estado - 55 %
1000 a 5000	Secretario de Estado - 60 %

Como puede comprobarse, el legislador toma en consideración exclusivamente el criterio del número legal de habitantes del municipio, lo cual fue censurado por no tener presente que no pocos municipios turísticos ven

requieren a las tareas municipales. Ya en los comentarios generales se argumentó la posible inconstitucionalidad de esta limitación absoluta a la retribución y que alberga un ataque a la democracia al desincentivar la acción política en el pequeño municipio, objetivo que se pone claramente de manifiesto en toda la norma”.

6. La excepción fue el Grupo Político Vasco, que en la enmienda núm. 271 propuso la supresión del art. 75 bis, por considerar que el “actual ordenamiento jurídico ya dispone de mecanismos suficientes para determinar las cuestiones atinentes al régimen retributivo de miembros y personal al servicio de las corporaciones locales. Además, la regulación cuya supresión se propone supone un desconocimiento pleno de la autonomía local”.

7. Tomàs Font i Llovet, Marc Vilalta Reixach y Josep Aldomà Buixadé, en su artículo: “Límites a las retribuciones de los cargos electos locales” (*RVAP*, núm. 104-I, 2016, pp. 103-134), han defendido que se debe 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.

incrementada sustancialmente su población. Asimismo, tampoco se tiene presente la situación financiera de las corporaciones locales⁸.

De entrada, la excepción relativa a los trienios no se encontraba en la versión original del Anteproyecto de Ley⁹. Asimismo, durante la tramitación del Proyecto de Ley en el Congreso se aceptó una enmienda por la que se eliminó uno de los diez tramos iniciales de la escala, de modo que los alcaldes de pueblos de entre 1000 y 2000 habitantes se equipararon a los que tuvieran hasta 5000 vecinos. Además, la cuantía de referencia se incrementó en los niveles más bajos de población, como puede observarse en la tabla siguiente:

Habitantes	Anteproyecto	Ley 27/2013
10 001 a 20 000	Secretario de Estado - 55 %	Secretario de Estado - 50 %
5001 a 10 000	Secretario de Estado - 60 %	Secretario de Estado - 55 %
2001 a 5000	Secretario de Estado - 70 %	Secretario de Estado - 60 %
1001 a 2000	Secretario de Estado - 80 %	

Por otro lado, cabía preguntarse por qué emplear como referencia las retribuciones de los secretarios de Estado y no las de otro cargo más similar, como el de los ministros. Asimismo, inmediatamente tras la entrada en vigor de la Ley, se suscitó la cuestión de ¿cuál era la retribución de los secretarios de Estado que debía tomarse como referencia?¹⁰ Ante las dudas planteadas desde los colegios de funcionarios con habilitación nacional y desde la pro-

8. El Grupo Parlamentario Catalán, en la enmienda núm. 376, expuso que existe un elevado número de municipios que en época estival aumentan su población en porcentajes que oscilan entre el 20 % y el 150 % de su población empadronada. "Son 5 meses de temporada turística que requieren una gran carga de trabajo para los miembros de las mencionadas Corporaciones locales que, de forma injusta, al basarse en el número de habitantes empadronados, percibirán unos emolumentos que no se corresponden con las horas de dedicación, la carga de trabajo y la población 'real' a la que deben prestar un servicio, por ello entendemos que debe existir una excepción para este tipo de municipios de elevada población flotante". Igualmente, esta enmienda propuso que, en el caso de que el presupuesto por habitante de un municipio superase en más de un 25 % la media de los de su misma dimensión, el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales fuese el de un grado superior al que les correspondería por su número de habitantes.

9. El Grupo Político IU, en la enmienda núm. 133, ya propuso que quedaran excluidos los trienios a los que en su caso tuviesen derecho aquellos funcionarios de carrera que se encontrasen en situación de servicios especiales. Por su parte, la FEMP había propuesto incluso que aquellos alcaldes o concejales que fuesen funcionarios públicos pudiesen optar entre la retribución del cargo público o aquella que anteriormente percibieran como funcionarios de cualquiera de las Administraciones públicas.

10. Ya en relación con el texto del Anteproyecto, la FEMP expresó que se debía precisar en el cuadro de retribuciones que el límite máximo total que podrían percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias sería la retribución íntegra del Secretario de Estado, con todos sus complementos, incluido el de productividad.

pia FEMP, el Ministerio de Hacienda aclaró que en la cuantía que debía tomarse como referencia debían incluirse todos los complementos, incluido el variable de productividad, que se asigna de manera discrecional y que, por su propia naturaleza, no está detallado en los Presupuestos, concepto que determina, además, que las retribuciones de los secretarios de Estado sean superiores a las de los propios ministros, lo cual sirve también para explicar la elección de este cargo público como referencia¹¹.

2.3. Municipios de menos de 1000 habitantes

En relación con los miembros de las corporaciones locales de población inferior a 1000 habitantes, situación en la que se encuentra más de la mitad de los municipios españoles (unos 4900 municipios), la previsión original del Anteproyecto era dejarlos por completo sin retribución. Sin embargo, esta prohibición indiscriminada se suavizó¹². En concreto, la Ley 27/2013 —art. 75 bis 1— dispuso: “Los miembros de Corporaciones locales de población inferior a 1.000 habitantes no tendrán dedicación exclusiva. Excepcionalmente, podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”¹³. Posteriormente, la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (disposición adicional 90.^a, introducida por el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero), concretó “el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales”, estableciendo, en el caso de las de menos de 1000 habitantes, que “resultará de aplicación la siguiente escala, atendiendo a su dedicación”: dedicación parcial al 75 %, 30 000 €; al 50 %, 22 000 €; y al 25 %, 15 000 €¹⁴.

11. Lo que supuso en 2014 que la cuantía de referencia pasara de los 71 000 € consignados en los Presupuestos Generales del Estado para los secretarios de Estado, a 100 000 €.

12. Para ello se movilizaron varias federaciones de municipios, en especial la gallega (FEGAMP).

13. La versión definitiva tuvo origen en diversas enmiendas de los grupos políticos PP, PSOE, CiU, Entesa catalana de Progrés, IU y EAJ-PNV, y según ella, aunque no podrán disfrutar de dedicación exclusiva: “Excepcionalmente, podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

14. La STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a) núm. 298/2016, de 6 de julio, recurso contencioso-administrativo 476/2015, enjuició el Decreto Foral-Norma 1/2015, de 30 de junio, de Gipuzkoa, que fijó los límites máximos de las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales de ese territorio, y que fue publicado en su Boletín Oficial n.º 123, de 1-7-2015, el cual no seguía la estructura básica estatal por debajo de los 5000 habitantes, en cuanto que el Estado distingue dos tramos, uno de 1000 a 5000 habitantes, y otro de menos de 1000 habitantes, respecto del que solo cabe la posibilidad del régimen retributivo previsto para la dedicación parcial, mientras que la norma foral distinguía igualmente dos tramos, pero de 2001

2.4. Diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares

La Ley 27/2013 —art. 75 bis 2— dispuso: “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”.

Esta regla tenía pleno sentido, para evitar que se disparara el tope salarial en las diputaciones provinciales, al integrar a todos los municipios de la provincia. También es razonable tomar como referencia no al municipio capital de la provincia, sino al más poblado. Sin embargo, no se entiende que la regla especial se refiera exclusivamente a los presidentes de las diputaciones provinciales. Será precisa una interpretación sistemática, pues carecería de sentido que los vicepresidentes de las diputaciones pudieran obtener unas retribuciones muy superiores a las del propio presidente.

En el caso de los cabildos y consejos insulares, la Ley 27/2013 —art. 75 bis 2— dispuso: “sus Presidentes tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias referenciado a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia”, según la siguiente tabla:

Habitantes	Referencia
Más de 150 000	Alcalde o presidente de la corporación municipal más poblada de su provincia
25 000 a 150 000	70 % del alcalde o presidente de la corporación municipal más poblada de su provincia
0 a 25 000	50 % del alcalde o presidente de la corporación municipal más poblada de su provincia

2.5. Otras reglas

La Ley 27/2013 —art. 75 bis 2— establece: “Los concejales que sean proclamados diputados provinciales o equivalentes deberán optar por mantener el

a 5000 habitantes, y otro hasta 2000 habitantes. A pesar de ello, la sentencia consideró que tal discrepancia no incidía en el régimen de dedicación y, consiguientemente, en el límite de las retribuciones de los miembros de corporaciones locales de municipios con población inferior a 1000 habitantes, sino que la retribución máxima de esos cargos se fijaría a prorrata de la prevista para los miembros de corporaciones locales de municipios de hasta 2000 habitantes.

régimen de dedicación exclusiva en una u otra Entidad Local, sin que en ningún caso puedan acumularse ambos regímenes de dedicación”. En realidad, esta regla debería extenderse a cualquier otra situación de pertenencia a dos entidades locales.

Asimismo, según la Ley 27/2013 —art. 75 bis 3—: “Solo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el Pleno de la misma”. Se trata de un precepto sorprendente, pues es idéntico al establecido en el artículo 75.3 de la Ley, desde la modificación efectuada por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, diferenciando así el régimen de las “asistencias” del régimen de las “indemnizaciones”¹⁵.

Por lo demás, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 bis LBRL, las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado vienen incluyendo una tabla en la que determinan el montante máximo que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias¹⁶. Por su parte, el Tribunal Supremo (STS 1349/2021, de 18 noviembre, recurso de casación 2994/2020) ha aclarado que el apartado primero de la disposición adicional cuarta de la Ley 27/2013¹⁷ excluye la aplicación a Ceuta y Melilla de lo establecido en el artículo 75 bis LBRL¹⁸.

15. Lo cierto es que ya el ROF —art. 13.5— dispuso que todos los miembros de la corporación local, incluidos expresamente los que desempeñaran cargos en régimen de dedicación exclusiva, tendrían derecho a recibir indemnizaciones por los *gastos* ocasionados por el ejercicio del cargo, cuando fuesen *efectivos*, y previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas y las que en este sentido aprobara el pleno corporativo. Y la reforma de la LBRL efectuada por la Ley 14/2000 vino a incorporar a la Ley básica este precepto del ROF, al establecer —art. 75.4— que los miembros de las corporaciones locales percibirían indemnizaciones por los *gastos efectivos* ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas y las que en desarrollo de las mismas aprobara el pleno corporativo.

16. P. ej., disposición adicional vigésima séptima de Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

17. “La organización y funcionamiento de las instituciones de Gobierno de las Ciudades de Ceuta y Melilla se regularán de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla y por las normas de desarrollo dictadas en virtud de la potestad reglamentaria de sus respectivas Asambleas, no rigiéndose, en el citado ámbito, por lo dispuesto en la normativa de régimen local”.

18. Según la sentencia, dos consideraciones apoyan esta interpretación del modo en que se relacionan ambos preceptos: “Por un lado, es claro que la regulación de las retribuciones de los miembros del órgano ejecutivo de un ente público -independientemente de que sea una Comunidad Autónoma o una corporación local- es subsumible, en principio, dentro de la idea de ‘organización y funcionamiento de las instituciones de Gobierno’. Esto es precisamente lo que la disposición adicional 4ª de la Ley 27/2013 dice que, tratándose de Ceuta y Melilla, no se rige por la legislación de régimen local. Los pagos que pueden hacerse al miembro del órgano

Asimismo, en la actualidad, el sistema de Información Salarial Puestos de la Administración (ISPA), gestionado por la Administración General del Estado (Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública), es la plataforma de recogida de información de las percepciones de los cargos electos y de las retribuciones asignadas a los puestos de trabajo de funcionarios de ayuntamientos, diputaciones forales y provinciales, consejos y cabildos insulares y comunidades autónomas¹⁹.

3. Limitación en el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva

3.1. Tabla de dedicaciones exclusivas

Como es sabido, según el ROF —art. 13.4—, el pleno de cada corporación determinará, a propuesta del presidente, la relación de cargos de la corporación que podrán desempeñarse en régimen de dedicación “exclusiva”, sin más limitación que la determinada por el número legal de miembros de la corporación. Sin embargo, con la finalidad de reducir los niveles de profesionalización política en el ámbito municipal, la Ley 27/2013 introdujo una limitación cuantitativa a la asignación de exclusividades, distinguiendo catorce tramos poblacionales y fijando para cada uno el número máximo de miembros que podrían prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva.

En concreto, se establece que la prestación de servicios en los ayuntamientos en régimen de dedicación exclusiva por parte de sus miembros deberá ajustarse en todo caso a los siguientes límites —art. 75 ter—²⁰, que, si comparamos con el número legal de concejales que ordena la LOREG (art. 179), nos permiten formular la tabla siguiente:

ejecutivo como compensación por el trabajo desarrollado en el ejercicio de su cargo no son algo conceptualmente escindible del modo en que ese órgano ejecutivo está configurado. Hay, así, una norma estatal con rango de ley que dispone que los topes máximos de las retribuciones fijados en el art. 75 bis LBRL no rigen para Ceuta y Melilla. Por otro lado, es sumamente relevante llamar la atención sobre otro extremo: el art. 75 bis LBRL fue introducido por la Ley 27/2013, es decir, por el mismo texto legal que incluye la citada disposición adicional 4^a. Ello pone de relieve que ésta fue concebida como una excepción a otras normas aprobadas por esa misma ley, que pudieran afectar a la organización y el funcionamiento de las dos Ciudades Autónomas”.

19. El ISPA publica los datos de retribuciones de alcaldes y concejales, especificando si tienen dedicación exclusiva o parcial, o “sin dedicación” (y, sorprendentemente, no pocos corporativos oficialmente sin dedicación perciben cantidades en concepto de “retribuciones”).

20. En las presentaciones del Proyecto de Ley se indicaba que la aplicación de la tabla inicial suponía que, de un total de 68 285 concejales, solo 12 188 pasarían a tener dedicación exclusiva.

Habitantes del municipio	Núm. concejales	Dedicaciones exclusivas	Porcentaje
< 1000	3 a 7	-	-
1001 - 2000	9	1	11,1
2001 - 3000	11	2	18,1
3001 - 5000	11	3	27,2
5001 - 10 000	13	3	23
10 001 - 15 000	17	5	29,4
15 001 - 20 000	17	7	41,1
20 001 - 35 000	21	10	47,6
35 001 - 50 000	21	11	52,3
50 001 - 100 000	25	15	60
100 001 - 300 000	27	18	66,6
300 001 - 500 000	29	20	69
500 001 - 700 000	31	22	71
700 001 - 1 000 000	33	25	75,7
Barcelona	41	32	71,1
Madrid	57	45	78,9

A diferencia de lo que sucedió con los otros dos preceptos, los parámetros de este precepto se mantuvieron intactos desde la versión inicial del Anteproyecto²¹. Ahora bien, durante la tramitación parlamentaria, algunos grupos políticos propusieron directamente la supresión de este precepto²².

Como puede comprobarse, el legislador no siguió un criterio proporcional (p. ej., la mitad del número de concejales), sino que fijó unos límites cuantitativos en función de tramos de población, tramos que tampoco coinciden con los fijados en la LOREG (art. 179) como número de concejales de cada corporación. En líneas generales, se asigna un porcentaje mayor de dedicaciones exclusivas respecto al número de concejales a medida que se aumenta el número de población, tal vez pensando que a medida

21. La FEMP propuso que en los municipios de menos de 1001 habitantes se permitiera un concejal con dedicación exclusiva.

22. Es el caso de la enmienda núm. 134 del grupo Izquierda Unida: "En materia de dedicación de los electos locales no se pueden establecer unos criterios homogéneos basados únicamente en la población de los municipios, dada la heterogeneidad del mundo local y las diferentes necesidades de dedicación de los electos que se pueden plantear con independencia del número de habitantes de cada municipio. Se trata de una nueva limitación de la autonomía y de la potestad de autoorganización de los entes locales, que no se vincula directamente con el logro de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". Asimismo, el Grupo Político Vasco, en la enmienda núm. 272, propuso la supresión del art. 75 ter, por considerar que suponía un desconocimiento pleno de la autonomía local. Y también lo propuso el Grupo Parlamentario Catalán, en la enmienda 378, por respeto al régimen competencial.

que crece la población se requiere una mayor dedicación a los asuntos públicos²³.

3.2. Reglas especiales

La Ley 27/2013 dispuso que el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva en las diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia.

En los cabildos y consejos insulares el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva se determinará en función del siguiente criterio: en las islas con más de 800 000 habitantes se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, y en las de menos de 800 000 habitantes el 60 % de los cargos electos en cada cabildo insular —art. 75 ter—²⁴.

De otro lado, la Ley 27/2013 —art. 75 bis— añade: “Los concejales que sean proclamados diputados provinciales o equivalentes deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra Entidad Local, sin que en ningún caso puedan acumularse ambos regímenes de dedicación”. Se trata de una regla elemental, pues es difícil admitir simultanear dos dedicaciones en exclusiva.

4. Límites al nombramiento de personal eventual

4.1. Limitación cuantitativa

En la misma línea de la limitación al reconocimiento de dedicaciones en exclusividad, la Ley 27/2013 —art. 104 bis 1— dispuso que las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los ayuntamientos deberán ajustarse a los siguientes límites:

a) Los municipios de población entre 2000 y 5000 habitantes podrán excepcionalmente contar con un puesto de trabajo cuya cobertura corres-

23. Llama la atención que no se prevean municipios de más de 1 000 000 de habitantes además de Madrid y Barcelona.

24. En este punto, el criterio del Anteproyecto era idéntico al establecido para las diputaciones provinciales: “En los Consejos y Cabildos Insulares el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva será el mismo que el de la Corporación del municipio más poblado de su isla”.

ponda a personal eventual cuando no haya miembros de la corporación local con dedicación exclusiva.

b) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 5000 y no superior a 10 000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de uno.

c) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 10 000 y no superior a 20 000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de dos.

d) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 20 000 y no superior a 50 000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de siete.

e) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 50 000 y no superior a 75 000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de la mitad de concejales de la corporación local.

f) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 75 000 y no superior a 500 000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la corporación local.

g) Los ayuntamientos de municipios con población superior a 500 000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del 0,7 % del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas entidades locales, considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas.

Habitantes del municipio	Núm. concejales	Eventuales Proyecto de Ley	Eventuales Ley 27/2013
< 2000	3 a 9	-	-
2000 a 5000	11	-	1
5001 a 10 000	13	1	1
10 001 a 20 000	17	2	2
20 001 a 50 000	21	7	7
50 001 a 75 000	25	½ n.º concejales	½ n.º concejales
75 001 a 500 000	25 a 29	N.º concejales	N.º concejales
A partir de 500 001	31	0,7 % del número total de puestos de trabajo de la plantilla	0,7 % del número total de puestos de trabajo de la plantilla

Este precepto sí que experimentó varias modificaciones desde su versión inicial. Así, mientras el Anteproyecto de Ley (disposición adicional novena) únicamente permitía la designación de personal eventual en los municipios a partir de 5001 habitantes, el texto definitivo bajó el listón a partir de 2000 habitantes²⁵. Asimismo, la tabla sigue hasta tres criterios. En los municipios de hasta 50 000 habitantes, se asigna un tope de forma arbitraria, sin que exista una clara proporcionalidad (así, un municipio de 19 000 habitantes solo puede disponer de dos eventuales, mientras que otro de 21 000 habitantes podrá disponer de 7). En los municipios de entre 50 000 y 500 000 habitantes, se toma como referencia el número de concejales de la corporación. Y, finalmente, en los municipios a partir de 500 000 habitantes, se toma como referencia el número total de puestos de trabajo de la plantilla (que, además, parece referirse no solo a la plantilla del ayuntamiento, sino que incluye también a las entidades públicas instrumentales). Por su parte, durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, algún grupo político propuso su supresión²⁶.

Posteriormente, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, añadió un nuevo párrafo a la letra g) del apartado 1 del artículo 104 bis de la Ley 7/1985, con el siguiente tenor:

“Estos Ayuntamientos, si lo fueran del Municipio de mayor población dentro de un Área Metropolitana, podrán incluir en sus plantillas un número adicional de puestos de trabajo de personal eventual, que no podrá exceder del siguiente número:

- Seis, si el Municipio tiene una población entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes.
- Doce, si el Municipio tiene una población entre 1.000.001 y 1.500.000 habitantes.
- Dieciocho, si el Municipio tiene una población de más de 1.500.000 habitantes”.

Dado que solo existen registradas áreas metropolitanas en Barcelona y Valencia, se trata claramente de una regla *ad hoc*, sin que tampoco se

25. En este sentido se había pronunciado la FEMP.

26. El Grupo Político Vasco, en la enmienda núm. 273, propuso la supresión, por considerar que supone un desconocimiento pleno de la autonomía local. Igualmente, la enmienda núm. 249 del Grupo Político de Izquierda Unida propuso la supresión de este precepto. Y la enmienda núm. 385 del Grupo Político Catalán: “Regulación homogénea que limita la posibilidad de nombrar personal eventual que no tiene en cuenta la heterogeneidad del mundo local, y por tanto la existencia de necesidades diversas no necesariamente ligadas al número de habitantes, asimismo se establecen restricciones injustificadas a la autonomía local y a la capacidad de autoorganización de los entes locales”.

entienda bien en qué medida formar parte de un área metropolitana formalmente declarada justifica la ampliación del límite de nombramientos de personal eventual, añadiéndose así un cuarto criterio a los tres ya empleados por la Ley 27/2013. La impresión global no puede ser otra que la de un innegable arbitrio.

4.2. Reglas especiales

En relación con las diputaciones provinciales, la Ley 27/2013 —art. 104 bis 2— dispuso que el número de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia²⁷. Es decir, se sigue el mismo criterio que para la atribución de exclusividades entre los miembros de la corporación.

En el caso de los consejos y cabildos insulares, no podrá exceder de lo que resulte de aplicar el siguiente criterio: en las islas con más de 800 000 habitantes, se reduce en 2 respecto al número actual de miembros de cabildo, y, en las de menos de 800 000 habitantes, el 60 % de los cargos electos en cada cabildo o consejo insular —art. 104 bis 2—. Se sigue de nuevo exactamente el mismo criterio que para la atribución de exclusividades entre los miembros de la corporación²⁸.

De otro lado, la Ley 27/2013 —art. 104 bis 3— dispuso que el resto de entidades locales o de sus organismos dependientes no podrán incluir, en sus respectivas plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual. Es decir, la Ley 27/2013 trató de limitar la designación de personal eventual a las entidades locales que la propia LBRL (art. 3.1) considera territoriales, al tiempo que excluyó esta designación de las Administraciones instrumentales, tanto organismos públicos como consorcios.

4.3. Otras limitaciones para el nombramiento de personal eventual

Además de las limitaciones cuantitativas anteriores, la Ley dispuso —art. 104 bis— dos limitaciones adicionales. De un lado: “El resto de Entida-

27. En versiones iniciales del Anteproyecto de 2012 se establecía que el número de puestos de trabajo cuya cobertura correspondiera a personal eventual en las diputaciones provinciales, los consejos y los cabildos insulares no podría superar la mitad del número de diputados o miembros electos de las citadas entidades.

28. El Anteproyecto de Ley de febrero de 2013 seguía el mismo criterio que para las diputaciones: el mismo que el de la corporación del municipio más poblado de su provincia.

des Locales o de sus organismos dependientes no podrán incluir en sus respectivas plantillas, puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual”. Esta limitación suponía excluir la designación de personal eventual en entidades locales distintas de los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares. Y, aunque la interpretación no era muy clara, suponía también excluir la posibilidad de designar personal eventual en las Administraciones instrumentales de todas las entidades locales²⁹. En tal sentido, algunas leyes autonómicas sobre empleo público han excluido expresamente al personal eventual del sector público instrumental³⁰.

De otro lado, la Ley dispuso que el personal eventual tuviera que asignarse siempre a los servicios generales de las entidades locales en cuya plantilla apareciera consignado. Solo excepcionalmente podrían asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la entidad local, si así lo reflejara expresamente su reglamento orgánico³¹.

4.4. Medidas de transparencia

Como medidas de transparencia en relación con el personal eventual, la Ley 27/2013 —art. 104 bis 5— dispuso que las corporaciones locales publicarán en su sede electrónica y en el boletín oficial de la provincia el número de los puestos de trabajo reservados a personal eventual con la periodicidad que reglamentariamente se establezca. Y el presidente de la entidad local, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la Ley, informará al pleno de la entidad local de cómo ha dado cumplimiento a lo previsto en la misma.

Lo cierto es que ya la LBRL, desde su versión original de 1985, ordenó que los nombramientos de funcionarios de empleo (categoría que incluía al personal eventual), el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el boletín oficial de la provincia —art. 104.3—, lo cual supone una

29. Cuando habla “de sus organismos dependientes”, ¿se refiere a los organismos de estas otras entidades locales o a todos los organismos dependientes de las entidades locales?

30. Art. 32 Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia; art. 20 Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

31. Ante las dudas que generó este precepto durante su tramitación, la FEMP propuso añadir el precepto que sigue: “En todo caso, la provisión de los puestos reservados en las plantillas al personal eventual se determinará atendiendo a las necesidades del equipo de gobierno Local y, también, a la representación política de los distintos grupos políticos en el último proceso electoral”. Con todo, esta sugerencia no fue aceptada por el Ministerio.

transparencia muy superior a la establecida por la Ley 27/2013, al incluir la identidad de todo el personal eventual, y no solo el número de los puestos de trabajo reservados a esta categoría. Además, con posterioridad a la Ley 27/2013, diversas leyes autonómicas han establecido obligaciones de publicidad activa específicas para el personal eventual³².

5. Disposición transitoria

En una muestra más de la desconcertante posición del legislador, la Ley 27/2013 incluyó una disposición transitoria, la décima, en virtud de la cual se exoneraba transitoriamente de la aplicación de las restricciones anteriores referidas a los miembros de las corporaciones locales y al número de personal eventual a determinadas entidades locales. En concreto, se dispuso: “1. A las Entidades Locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período 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 artículos 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”, es decir, hasta las elecciones locales de 2015³³. Lo cierto es que una línea de crítica a la ordenación de la Ley 27/2013 iba dirigida a su aplicación en 2014 respecto a unas corporaciones locales constituidas en 2011, conforme a unos parámetros legales diversos.

32. Así, p. ej., la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, ordena la publicación de la relación del personal eventual existente, con indicación expreso de su identificación, las labores de confianza o asesoramiento especial que tiene encomendadas y el órgano para el cual las realiza, y su perfil y trayectoria profesional, así como sus retribuciones íntegras anuales e indemnizaciones por razón del servicio —art. 14.2.a)—.

33. El cumplimiento de los requisitos indicados “será verificado por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que, en virtud de la información comunicada por las Entidades Locales al mencionado Ministerio, publicará una lista de las Entidades Locales que cumplen los requisitos previstos en el apartado anterior”. Asimismo, se añadió: “La excepción prevista en esta disposición podrá aplicarse a las Entidades Locales que cumplan con los requisitos mencionados en el apartado primero en el momento de la entrada en vigor de esta Ley y se mantendrá su aplicación hasta el 30 de junio de 2015 en tanto sigan cumpliendo los requisitos mencionados”. Con todo, para evitar un efecto contrario, se añadió: “En ningún caso, las Entidades Locales en las que concurren los requisitos a los que se refiere esta disposición, podrán incrementar el número total de puestos de trabajo de personal eventual o cargos públicos con dedicación exclusiva respecto al que disponían a 31 de diciembre de 2012”.

6. El examen de constitucionalidad

6.1. La STC 111/2016 sobre los municipios de menos de 1000 habitantes³⁴

La Junta de Andalucía impugnó ante el Tribunal Constitucional los límites que los artículos 75 bis y 75 ter LBRL introdujeron en el régimen de dedicación y retribuciones de los miembros de corporaciones locales de menos de 1000 habitantes. Para la actora, tales previsiones vulnerarían “el derecho constitucionalmente declarado en el artículo 23 de la Constitución”, significando un obstáculo a “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9.2 CE); podrían desincentivar el acceso a los cargos públicos locales por parte de los ciudadanos, al ser posible que la adquisición de tal condición no conlleve retribución alguna. Se afirma en este sentido que “se constriñen de manera desproporcionada las posibilidades de configuración del régimen de dedicación y retribución en las corporaciones locales afectadas, partiendo del exclusivo dato de la población, sin considerar la posible concurrencia de otros factores, implicando con ello una limitación, carente de suficiente fundamentación, del derecho constitucionalmente declarado en el artículo 23”. Es decir, vulneraría el artículo 23 CE, por carecer de toda justificación, imponer limitaciones desproporcionadas y desincentivar el acceso a los cargos públicos locales por parte de los ciudadanos, al ser posible que la adquisición de tal condición no conlleve retribución alguna³⁵.

34. El Consejo Insular de Formentera promovió ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local contra diversos apartados del art. 75 bis. Sin embargo, mediante Auto núm. 236/2014, de 7 de octubre, el Tribunal Constitucional inadmitió el conflicto, al no ser dicho Consejo Insular el único destinatario de la regulación contenida en los preceptos que impugnaba (requisito exigido por el art. 75 quinque 1 LOTC), puesto que las limitaciones retributivas fijadas en el apdo. 1 del art. 75 bis LBRL se aplicaban a todas las corporaciones locales de entre 10 000 y 20 000 habitantes, sin que, a estos efectos, fuese relevante la condición insular de Formentera, pues, ni aun teniendo en cuenta esa condición insular, sería destinataria única de la norma, ya que hay otros dos entes locales que cumplen esa condición por encontrarse en el mismo tramo de población (los cabildos de La Gomera y El Hierro). Por su parte, la limitación del apdo. 2, párr. 2, del art. 75 bis LBRL, se aplica a todos los cabildos y consejos insulares, de modo que es también patente que se trata de una norma que no tiene un destinatario único en el sentido exigido por la doctrina constitucional.

35. Por su parte, el Abogado del Estado descartó la vulneración del art. 23.2 CE. Tal derecho fundamental es “de configuración legal” y “se circunscribe al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables” (STC 36/2014, de 27 de febrero). La previsión impugnada no ha concretado salarios de forma cerrada y absoluta. Encomienda a la Ley de Presupuestos Generales del Estado la fijación del límite máximo que pueden percibir los representantes locales atendiendo, entre otros criterios, a la naturaleza de la entidad local y a la tabla establecida. Será, por tanto, ese instrumento normativo el que determine límites máximos que, naturalmente, puedan ser reducidos o clasificados en diferentes conceptos retributivos (fijos, variables, dietas, asistencias, gastos de representación) por las comuni-

Sin embargo, el Tribunal Constitucional (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 6) consideró que los artículos 75 bis y 75 ter LBRL introducen limitaciones al régimen de dedicación y retribución de los miembros de entes locales con población inferior a 1000 habitantes que responden a los principios de eficiencia en los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Parten del razonable criterio de que, a menor población, menor carga real de trabajo y menor remuneración, asegurando en todo caso ámbitos decisorios suficientemente amplios que permitan ponderar otras variables. Excluyen la “dedicación exclusiva”, pero los entes locales pueden fijar una variedad de regímenes de dedicación parcial (como ha confirmado la disposición adicional nonagésima del Real Decreto-ley 1/2014, al distinguir modalidades según porcentajes de dedicación) y decidir el concreto alcance de las consiguientes retribuciones dentro de los topes máximos previstos. Configuran la “dedicación parcial” como excepcional, pero no predeterminan el porcentaje de cargos sin dedicación específica. Los entes locales conservan márgenes relevantes para decidir entre estos regímenes de dedicación.

Consecuentemente, el Tribunal Constitucional concluyó que los preceptos controvertidos, en lo que afecta a los entes locales con menos de 1000 habitantes, ni carecen de toda justificación, ni impiden ajustar las remuneraciones a la carga que supongan las tareas concretamente realizadas por el miembro de la corporación, ni producen por sí los efectos que les imputa el recurso de inconstitucionalidad. “Los entes locales conservan márgenes suficientemente amplios para decidir las remuneraciones de sus miembros por lo que la Ley 27/2013 difícilmente ha podido vulnerar el derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE)”³⁶.

dades autónomas. La Ley se habría apoyado en la competencia en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para introducir razonabilidad, cordura y homogeneidad en las retribuciones de los cargos representativos, especialmente en un contexto económico donde la estabilidad financiera, la sostenibilidad y la eficiencia deben guiar la actuación de los poderes públicos.

36. El Tribunal Constitucional ya había señalado en este sentido que “una determinada modalidad retributiva como es la percepción de un sueldo fijo” no “constituye, *per se*, un derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos protegido por el art. 23.2 CE”. Así lo declaró la STC 36/2014, de 27 de enero, FJ 8, al enjuiciar el régimen de dedicación y retribución de los diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha establecido en el Reglamento de la Cámara; sustituía un sistema de dedicación exclusiva (con la consiguiente percepción de un sueldo) por otro en el que solo los cargos previamente fijados por la Mesa podrían disfrutar de esa dedicación, pasando el resto de los diputados a recibir una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas, así como por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formasen parte.

6.2. La STC 54/2017: resto de cuestiones

A partir del recurso formulado por el Parlamento de Cataluña, el Tribunal Constitucional tuvo la ocasión de pronunciarse sobre otras cuestiones no tratadas en la anterior STC 111/2016, como se ha señalado, limitada a las determinaciones relativas específicamente a los municipios de menos de 1000 habitantes. Con todo, debe señalarse que algunos aspectos de la regulación (los apdos. 2, último párrafo, 3 y 4 del art. 75 bis, o los apdos. quinto y sexto del art. 104 bis) no fueron objeto de impugnación, por lo que tales normas no fueron juzgadas.

En relación con el art. 75 bis, relativo a la afectación de la capacidad de los entes locales para decidir la retribución de los cargos electos, la propia recurrente admitió que esta afectación no es por sí contraria a la autonomía local; la ley puede condicionar legítimamente ese ámbito decisorio. Para la recurrente, el problema era si la ley “estatal” puede establecer este tipo de condicionamientos. Y si bien se admitió que los aspectos retributivos de los cargos electos podían tener cierta vinculación con el título “Hacienda general” (art. 149.1.14 CE) y que el Estado puede establecer ex artículo 149.1.18 CE unos criterios generales o principios comunes, se consideró, no obstante, que el precepto controvertido contenía una regulación tan precisa y detallada de las características estructurales y conceptuales que no dejaría un margen suficiente de desarrollo autonómico (art. 160.2 EAC)³⁷.

Respecto al régimen de dedicación de los electos locales, si bien el Parlamento de Cataluña admitió que la legislación básica puede regular tal régimen de dedicación, defendió que no debe hacerlo con el grado de detalle con que lo hizo la Ley 27/2013, sin margen de actuación de la Generalitat

37. Por su parte, el Abogado del Estado razonó que el derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE es “de configuración legal” y “se circunscribe al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables” (STC 36/2014, de 27 de febrero). Asimismo, defendió que el art. 75 bis no ha concretado salarios de forma cerrada y absoluta. “Encomienda a la Ley de presupuestos generales del Estado la fijación del límite máximo que pueden percibir los representantes locales atendiendo, entre otros criterios, a la naturaleza de la entidad local y a la tabla establecida. Será por tanto ese instrumento normativo el que determine límites máximos que, naturalmente, pueden ser reducidos o clasificados en diferentes conceptos retributivos (fijos, variables, dietas, asistencias, gastos de representación) por las Comunidades Autónomas. La Ley se habría apoyado en la competencia en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para introducir razonabilidad, cordura y homogeneidad en las retribuciones de los cargos representativos, especialmente en un contexto económico donde la estabilidad financiera, la sostenibilidad y la eficiencia deben guiar la actuación de los poderes públicos”.

para introducir modulaciones que contemplen otros criterios o peculiaridades específicas de los Gobiernos locales de Cataluña³⁸.

Por último, respecto a los límites relativos al personal eventual, el Parlamento de Cataluña consideró que el artículo 149.1.18 CE no permite al Estado establecer un modelo funcional cerrado y uniforme, estableciendo criterios fijos vinculados a la población que eliminan virtualmente toda capacidad de intervención normativa. El detalle y concreción se extiende incluso a la definición de las tareas que puede realizar esta clase de personal. Se prohíbe incluso que otras entidades locales (como las comarcas) puedan tener esta clase de personal. Esta previsión vulneraría, además, la autonomía local (arts. 137 y 140 CE, así como 87.1 EAC), dada la estrecha relación entre el personal eventual (pensado para funciones de confianza y apoyo directo a los cargos representativos y, por tanto, a la acción política que los ciudadanos legitiman mediante las urnas) y el principio de autoorganización³⁹.

Por su parte, la STC 54/2017, de 11 de mayo (FJ 4), inicia su razonamiento declarando que la organización de los entes locales corresponde primariamente a los propios entes locales, por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE), y no cabe excluir, ciertamente, el juego de otra legislación, pero esta “ha de ser, en principio, autonómica”: “las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de auto organización local y de las competencias

38. El Abogado del Estado, en defensa de la constitucionalidad del art. 75 ter LBRL, alegó que no implicaría una extralimitación competencial del Estado. Tampoco vulneraría el art. 23 CE ni la autonomía local constitucionalmente garantizada. “Mediante criterios ciertos y seguros racionalizaría la dedicación de los miembros de las corporaciones locales, adaptándola a la verdadera extensión e intensidad de tareas que requiere el municipio y asegurando ahorros de recursos públicos que coadyuvan a la sostenibilidad y suficiencia financiera de la entidad. La disposición utiliza constantemente la expresión ‘no excederá’, lo que implica que las Comunidades Autónomas podrán regular el número concreto de miembros con dedicación exclusiva. La determinación del número máximo de miembros con esa dedicación no forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE, tal como resulta de la STC 30/2012, de 1 marzo. Por último, la regulación preserva la imagen institucional que la conciencia social tiene de las tareas de representación política en el municipalismo español. Nuestro mapa local se compone de municipios que en su mayoría tienen reducidas dimensiones (menos de 20.000 habitantes) y en ellos la participación ciudadana se concibe, no como profesión, sino como dedicación temporal y transitoria”.

39. Por su parte, el Abogado del Estado defendió que el art. 104 bis LBRL no establece un número determinado y cerrado de personal eventual; fija un máximo que puede concretar la normativa de la comunidad autónoma y, en su caso, el reglamento orgánico del ente local. Los miembros de las corporaciones locales que tienen la condición de eventuales son empleados públicos, aunque no ostenten la condición de funcionarios públicos o de personal laboral. El Estado contaría con competencia para establecer los rasgos esenciales de estos empleados públicos; al amparo del título “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, podría determinar el número máximo de ellos que pudiese haber en las entidades locales (se cita la STC 156/2013, de 23 de septiembre).

sobre régimen local que tienen atribuidas las comunidades autónomas”. Por eso, en este ámbito, la extensión de las bases debe ser reducida, limitada a un “núcleo” de elementos “comunes” o “uniformes” en función de los intereses generales a los que sirve el Estado, y “sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos”.

Sin embargo, a continuación, el Tribunal Constitucional aclara que los artículos 75 bis, 75 ter y 104 bis LBRL conectan con los principios constitucionales de eficiencia en los recursos públicos y estabilidad presupuestaria, y, recogiendo doctrina anterior, que “el artículo 149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 31.2 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)”. Estas disposiciones limitan el número de trabajadores eventuales y con dedicación exclusiva en las corporaciones locales, así como las retribuciones, dejando abiertos ciertos márgenes que pueden ocupar los entes locales y las comunidades autónomas. Unos u otras pueden concretar de diversos modos —o establecer condiciones adicionales a la fijación de— la cantidad de personal eventual, trabajadores con dedicación exclusiva y retribuciones en las corporaciones locales, siempre que respeten un tope máximo estatalmente determinado.

Las normas recurridas, en principio, no fijan un tope único absoluto; determinan una larga serie de ellos a partir de umbrales poblacionales y reglas singularizadas para diputaciones, cabildos y consejos insulares. No obstante, respecto de los cabildos y consejos insulares, la propia Ley 27/2013 especifica que la “aplicación de esta Ley” “se realizará en los términos previstos en su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (disposición adicional decimosexta, apartados primero y segundo). A su vez, a través de las horquillas poblacionales, el legislador básico reconoce márgenes dentro los que cabe el ejercicio del poder local de autoorganización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local. La STC 111/2016, FJ 6 b), se refirió a esos espacios, aunque bajo una óptica distinta. Tras constatar la subsistencia de “márgenes suficientemente amplios” para “ajustar las remuneraciones a la carga que supongan las tareas concretamente realizadas por el miembro de la corporación”, concluyó que la regulación controvertida “difícilmente ha podido vulnerar el derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE)”.

Según la STC 54/2017:

“Por otra parte, el artículo 75 *bis* LBRL ni siquiera cierra estrictamente el marco de coordenadas al que debe sujetarse el régimen de retribuciones de los miembros de las corporaciones locales. Son normas con rango legal (las leyes de presupuestos generales del Estado), las que ‘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’. Consecuentemente, solo a la vista de esas leyes de presupuestos podrá valorarse si el margen de maniobra con que cuentan las corporaciones locales y las Comunidades Autónomas en orden a regular y fijar las retribuciones es suficiente desde la perspectiva de la autonomía local y de las competencias autonómicas sobre régimen local.

Conforme a los artículos 75 *bis*.1, último párrafo, y 75 *ter*.1 a) LBRL, los miembros de municipios con población inferior a 1.000 habitantes en ningún caso tendrán dedicación exclusiva y solo excepcionalmente podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial. Se trata en este caso de una regla que, en principio, parece clausurar todo margen a la autoorganización local y al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local. Ahora bien, aunque estas previsiones excluyen la ‘dedicación exclusiva’, ‘los entes locales pueden fijar una variedad de regímenes de dedicación parcial (como ha confirmado el artículo 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, al distinguir modalidades según porcentajes de dedicación) y decidir el concreto alcance de las consiguientes retribuciones dentro de los topes máximos previstos’, tal como ha destacado la STC 111/2016, FJ 6 b). Configuran la ‘dedicación parcial’ como excepcional, pero no predeterminan el porcentaje de cargos sin dedicación específica. Las Comunidades Autónomas y los entes locales conservan márgenes relevantes para decidir entre estos regímenes de dedicación. A su vez, los artículos 75 *bis* y 75 *ter* LBRL no han cerrado las cantidades que hayan de percibir los miembros locales sin dedicación específica; su concreto importe dependerá de las indemnizaciones y asistencias que decida el ente local dentro del marco de límites que establezca la legislación estatal y autonómica”.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional aprecia que el artículo 104 *bis*, apartados 1 y 2, LBRL contiene directrices tendentes a la reducción de los puestos de empleados eventuales o de confianza sin vulnerar la autonomía local constitucionalmente garantizada ni las competencias autonómicas; establece topes máximos, en función de la población, que en todo caso permiten a las corporaciones locales contar con personal eventual.

En cambio, el Tribunal Constitucional considera que los apartados 3 y 4 del artículo 104 *bis* establecen no ya topes cuantitativos, sino prohibiciones taxativas y condiciones cualitativas que inciden sobre el personal eventual de todas las corporaciones locales, incluidas las no necesarias. Por un lado, imponen que trabaje “exclusivamente en los servicios generales” de la entidad local, prohibiendo así, con carácter general, su asignación “con carácter funcional” a otros servicios o departamentos (art. 104 *bis*, apdo. 4, LBRL). Por otro, prohíben directamente al “resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes”, incluyendo, por tanto, a las comarcas, que cuenten con este tipo de personal (art. 104 *bis*, apdo. 3, LBRL).

Para el Tribunal Constitucional: “Se trata de reglas que penetran de lleno en la organización interna de las corporaciones locales, estableciendo un criterio unívoco que no admite las adaptaciones que pudieran resultar del ejercicio del poder local de auto organización y de las competencias autonómicas en materia de régimen local. La prohibición de que ‘el resto de Entidades Locales o de sus organismos dependientes’ cuente con personal eventual se inserta en un ámbito donde el alcance de la legislación básica debe ser más limitado, no solo por referirse a cuestiones de organización local, sino también por afectar a ‘entidades locales no necesarias o contingentes’ (p. ej., comarcas). Estas entidades están dotadas de ‘un fuerte grado de interiorización autonómica’, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE) [STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a) y, últimamente, STC 41/2016, FJ 5]. Estos entes ‘entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia’ [SSTC 214/1989, FJ 4 b), y 41/2016, FJ 5]”. En consecuencia, la sentencia declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 3 y 4 del artículo 104 *bis* LBRL y desestimó la impugnación en todo lo demás.

7. Reflexiones finales

Si bien la cuestión de las retribuciones de los políticos es notoriamente mediática, contrariamente a lo que pudiera parecer, el coste en su conjunto en 2013 era relativamente moderado, por lo que los posibles ahorros que en esta materia ha podido generar la Ley 27/2013 son poco significativos en términos de reducción del déficit público⁴⁰.

40. José Francisco Bellod Redondo, en su artículo: “Lo que cuesta la Democracia Local” (*Auditoría Pública*, n.º 58, 2012, pp. 43-50), estimó que los gastos generados por los órganos de gobierno de los municipios, por término medio, suponían tan solo entre el 0.10 % y el 0.11 % del PIB; entre 22.8 € y 25.6 € por habitante y año.

Con todo, la fijación de los límites era una cuestión pendiente con independencia de la coyuntura financiera, y que debió atenderse mucho antes, simplemente para evitar —como se ha señalado— situaciones indecorosas, que suponen un menoscabo para la imagen de la democracia local española, sobre todo si se tiene presente que, en términos generales —como se ha dicho—, presenta un coste razonable. Asimismo, tras la aclaración por parte del Ministerio de Hacienda según la cual en la referencia a las retribuciones de los secretarios de Estado debe entenderse incluido el concepto de productividad, la moderación salarial, que se supone quería imponer el legislador, quedó en una simple racionalización, lo cual tampoco es de menospreciar.

Por su parte, en relación con las limitaciones cuantitativas al nombramiento de personal eventual, puede considerarse una medida acertada para garantizar la estricta contención de este personal, que constituye una excepción al sistema de capacidad y mérito ordenado en la Constitución. Otra cosa es que la combinación de hasta cuatro criterios en la Ley arroja un innegable arbitrio en la asignación de los límites legales, así como no se respeta en ningún caso la necesaria proporcionalidad (así, p. ej., un municipio de 19 000 habitantes solo puede disponer de dos eventuales, mientras que otro de 21 000 habitantes podrá disponer de 7).

Distinta es la apreciación que cabe realizar respecto a los límites cuantitativos para el reconocimiento de exclusividad en el cargo público, pues lo cierto es que la determinación de qué concejales ejercen el cargo en exclusividad hace mucho que perdió la relevancia que parece concederle la Ley 27/2013⁴¹. Y, en todo caso, desde la reforma efectuada por la Ley 11/1999, incorporando lo que venía constituyendo una práctica generalizada disfrazada como indemnizaciones, la LBRL permitió expresamente la percepción de “retribuciones tanto a los miembros de las Corporaciones Locales que desempeñen su cargo con dedicación exclusiva como ‘parcial’”.

En este estado de cosas, en el cual pueden percibir retribuciones tanto los concejales con dedicación exclusiva como parcial, y teniendo en cuenta que ya el artículo 75 bis ha fijado los topes máximos por retribución en exclusiva (y la parcial es proporcional a la dedicación), cabe preguntarse si no es un exceso del legislador básico limitar la competencia del pleno para

41. Ciertamente, en su versión original la LBRL vinculó la percepción de “retribuciones” al ejercicio del cargo en exclusiva, permitiendo al resto de los miembros recibir solamente “indemnizaciones”. Pero en la práctica en no pocas corporaciones se trató de eludir esta restricción mediante expedientes diversos, y la jurisprudencia fue flexibilizando su postura, centrando el debate en la noción de “indemnización”, y si dentro de este concepto tiene cabida el perjuicio económico inferido a los concejales delegados sin dedicación exclusiva.

determinar el número de concejales con dedicación exclusiva. Un exceso, además, innecesario, dados los límites cuantitativos de las retribuciones, y poco efectivo, pues no hay límite al reconocimiento de dedicaciones parciales elevadas (p. ej., de un 75 %)⁴². Dicho de otro modo, en mi opinión, una vez determinado por la Ley Orgánica Electoral fijar el número de miembros de las corporaciones locales, debería dejarse a criterio del pleno de cada corporación —como hasta la Ley 27/2013— la determinación de las dedicaciones exclusivas y parciales, al tratarse de una genuina determinación propia del ámbito de la autoorganización⁴³. Asimismo, a partir de la anulación por el Tribunal Constitucional de las restricciones al nombramiento de personal eventual en las entidades locales no básicas, habrá que entender que no es correcto extender los límites de las dedicaciones exclusivas a tales entidades locales no básicas (como comarcas o mancomunidades), sin perjuicio de lo que pueda disponer el legislador autonómico.

Finalmente, si el designio omnipresente en la reforma de la Ley 27/2013 era el control del gasto público generado por la clase política local, no se entiende bien que la Ley 27/2013 no introdujera limitación alguna a las aportaciones financieras de las corporaciones locales a los grupos políticos locales, lo que ha permitido que las corporaciones locales actúen con una amplísima discrecionalidad (y opacidad). De hecho, estas aportaciones financieras a los grupos políticos, unidas al escaso control

42. La Sentencia 422/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, de 8 de mayo de 2018, procedimiento ordinario 457/2016, expresa que, pese a no encontrar en la normativa límites cuantitativos a las dedicaciones parciales en municipios con población superior a 1000 habitantes, toda dedicación parcial con porcentaje superior al 75 % parece equipararse a una exclusividad, eludiendo así el espíritu de la Ley, pudiendo concluir el fraude de ley en toda dedicación parcial que supere el porcentaje establecido: "La cuestión discutida es si es posible admitir una dedicación parcial, que no exclusiva, pero del 80% del tiempo, al considerar la Administración del estado demandante que ello elude el espíritu de la ley, que pretende controlar y limitar dichas situaciones. Hay que decir que esta cuestión ya ha sido tratada antes por esta misma Sala y Sección, con ocasión del recurso de apelación 744/2017 en sentencia de 23 de febrero de 2018, y donde señalamos: 'La sentencia explica de forma precisa en su Fundamento tercero las razones de la estimación del recurso. Señala que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 75 ter: 1. De conformidad con lo establecido en el artículo 75 de esta Ley, la prestación de servicios en los Ayuntamientos en régimen de dedicación exclusiva por parte de sus miembros deberá ajustarse en todo caso a los siguientes límites: d) En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 3.001 y 10.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de tres'. Se señala así que no cabe una dedicación parcial de un 90% en cuanto que la misma equivale prácticamente a una dedicación exclusiva".

43. De hecho, al parecer, el objetivo inicial del Gobierno era limitar el número de concejales (sin que ningún municipio pudiera tener más de 35, con una reducción aproximada y media de un 60 % respecto al número actual), pero finalmente no modificó la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

sobre su empleo, han permitido que sean utilizadas para el abono de sobresueldos a los propios ediles (STS 3-7-2012, recurso 4270/2011), así como para financiar a los partidos políticos⁴⁴.

44. Como es sabido, la reforma de la LBRL efectuada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, contempló expresamente la dotación económica por parte de la corporación local a los grupos políticos municipales (art. 73.3), dando carta de naturaleza al legislador básico a lo que ya era entonces una práctica ampliamente extendida. Véase S. FERNÁNDEZ RAMOS, "La transparencia de las aportaciones financieras a los grupos políticos locales", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, 2023, pp. 121-143.