



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



N.º 183/2025

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D. Francisco Damián Montoro Carrión,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2025, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V.E. de 18 de julio de 2025, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente tramitado en virtud de la consulta formulada por el Vicepresidente Primero de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sobre los conceptos del término dieta incluido en el artículo 19.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y percepción de asistencias por concurrencia efectiva a sesiones de órganos colegiados de las Corporaciones en que participen altos cargos de la Junta de Comunidades, de acuerdo con el artículo 34 de la misma ley.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Resulta de los ANTECEDENTES

Único. Solicitud de dictamen.- Mediante comunicación de 18 de julio de 2025, por el Vicepresidente primero de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se remite a este Consejo una consulta facultativa, en la que se termina solicitando que “[...] *en virtud de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 11/2003, esta Vicepresidencia Primera solicita al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, como órgano consultivo superior de la Junta de Comunidades, que emita informe sobre:*

- *El concepto y naturaleza jurídica del término “dieta”, incluido en el artículo 19.3 de la Ley 11/2003.*
- *El concepto de “percepción de asistencias por concurrencia efectiva a sesiones de órganos colegiados de las Corporaciones” en que participen altos cargos de la Junta de Comunidades, de acuerdo con el artículo 34 de la misma ley”.*

Como antecedentes de las cuestiones planteadas, tras mencionar el contenido de los artículos 5.1 y 15.1 de la Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Públicas de Castilla-La Mancha, relativos a la obligación de los cargos públicos o asimilados de presentar declaración de actividades, bienes y rentas en los términos previstos en los artículos 20 y 34 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, se indica en la consulta lo siguiente: “[...] *el Título III de la Ley 4/2024, relativo al régimen sancionador, se remite a las infracciones previstas en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Esta remisión a una norma con más de veinte años de antigüedad podría generar cierta falta de claridad y seguridad jurídica. [] De hecho el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en su Dictamen n.º 48/2024, de 7 de marzo, ya advertía en su página 33 sobre deficiencias del régimen sancionador, citando la sentencia 220/2016, de 19 de diciembre, cuyo Fundamento Jurídico 5 señala: La garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador, lo que afecta a la calidad de*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



la ley, esto es , a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003 FJ 3 y 261/2015, FJ 5)”.

Asimismo, se añade que “[...] la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en materia de retribuciones de miembros de las Corporaciones Locales, podría generar inseguridad jurídica en la aplicación de la Ley 4/2024, al concurrir los siguientes preceptos:

- El artículo 19.3 de la Ley 11/2003 establece:

“En ningún caso podrán percibir más de una remuneración con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas, o de organismos, instituciones, corporaciones o cualquier otro ente público, ni percibir para sí dietas”.

- El artículo 34.1 de la misma ley indica:

“Los titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional estarán sometidos al régimen de incompatibilidades establecido para los miembros del Consejo de Gobierno. No obstante, podrán ser miembros de las Corporaciones Locales. Asimismo, estarán obligados a formular la declaración de actividades, bienes y rentas establecidas en el artículo 20”.

Por su parte, la Ley 7/1985 establece en su artículo 75:

- Apartado 3:

“Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados (...) en la cuantía señalada por el Pleno.

- Apartado 4:

“Los miembros de las Corporaciones locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones Públicas...”.

El Pleno de la Corporación tiene potestad para determinar la existencia y cuantía de las asistencias, pudiendo fijar diferentes cantidades según el órgano colegiado. Estas asistencias, aunque derivadas de la participación en sesiones, no tienen naturaleza salarial, sino que se entienden como compensación por dedicación o pérdidas de otras oportunidades. Su percepción está ligada a la asistencia efectiva, presencial o telemática.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2001 (FJ IV) interpreta el artículo 75 de la Ley 7/1985 de la siguiente manera:

“La indemnización (...) puede tener por objeto no solo resarcir gastos, sino también compensar la ganancia dejada de obtener o la dedicación de tiempo a una actividad que impide otras remuneradas (...).”

Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 14 de octubre de 2020, indica que:

“Las dietas o indemnizaciones (...) aseguran que el trabajador sea compensado por gastos necesarios sufragados por él. Las asistencias, sin embargo, se perciben por la asistencia efectiva a sesiones colegiadas (...).”

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- El objeto de la consulta no está recogido entre las materias para las que el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



establece la preceptividad del dictamen. No obstante, el artículo 55 de la norma indicada dispone que *“podrá recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, en aquellos asuntos, no incluidos en el anterior, que por su especial trascendencia o repercusión lo requieran”*.

Posteriormente, el artículo 56 del citado cuerpo legal señala que el dictamen del Consejo Consultivo podrá ser recabado por el Presidente de la Junta de Comunidades, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha o el Consejero competente.

A los efectos indicados anteriormente goza el Vicepresidente primero de la Junta de Comunidades de legitimación para recabar el dictamen solicitado, al que debe calificarse como de carácter facultativo.

II

Procedimiento de aplicación.- Afirmada la naturaleza facultativa del dictamen que se insta de este Consejo, procede seguidamente analizar si se han observado las prescripciones formales aplicables al caso.

La petición de dictamen ha sido cursada por el titular de la Vicepresidencia primera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La Ley 11/2003, de 25 de septiembre, no somete la tramitación de las consultas de tipo facultativo a otros requisitos que los generales sobre determinación del órgano competente para su formulación -artículos 56 y 57 del referido texto-, la exigencia de que el asunto presente *“especial trascendencia o repercusión”* -artículo 55-, y que la petición de consulta vaya acompañada de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada.

En el presente caso, la especial trascendencia y repercusión de la consulta queda reflejada en el escrito del Vicepresidente primero, pues afecta a los titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional que sean miembros de las Corporaciones locales.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Documento verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): E4F5306FD4D7F6F6E82BED
<https://www.jccm.es/viad/documentos/E4F5306FD4D7F6F6E82BED>

III

Análisis de la consulta y motivación jurídica.- El objeto de la consulta que se efectúa a este órgano consultivo consiste en dictaminar sobre el concepto y naturaleza jurídica del término “*dieta*” incluido en el artículo 19.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, y sobre el concepto de “*percepción de asistencias por concurrencia efectiva a sesiones de órganos colegiados de las Corporaciones locales en que participen altos cargos de la Junta de Comunidades*”, de acuerdo con el artículo 34 de la misma ley.

El régimen de incompatibilidades para los miembros del Consejo de Gobierno se regula en el capítulo II del Título II de la mencionada norma autonómica. En concreto, el artículo 19.1 establece una cláusula general de incompatibilidad, al determinar que “*El ejercicio de las funciones de miembro del Consejo de Gobierno es incompatible con el desempeño por sí o mediante sustitución de cualquier otro puesto, profesión o actividad laboral, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, arancel, honorarios o cualquier otra forma así como los electivos en Colegios, Cámaras o Entidades que tengan atribuidas funciones públicas o coadyuven a éstas, salvo la condición de Diputado de las Cortes de Castilla-La Mancha*”. Asimismo, señala el artículo 19.3 de la norma que “*En ningún caso podrán percibir más de una remuneración con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas, o de organismos, instituciones, corporaciones o cualquier otro ente público, ni percibir para sí dietas*”. De conformidad con el artículo 21.1.b) de la Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha, tendrá la consideración de infracción muy grave “*El incumplimiento en la percepción de remuneraciones o dietas, de las limitaciones establecidas en el artículo 19.3 de la Ley 11/2003*”.

En relación con los altos cargos de la Junta de Comunidades objeto de consulta, el artículo 34.1 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, dispone que “*Los titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional estarán sometidos al régimen de incompatibilidades establecido para los miembros del Consejo de Gobierno*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



No obstante, podrán ser miembros de las Corporaciones Locales. Asimismo estarán obligados a formular la declaración de actividades, bienes y rentas establecida en el Artículo 20 de la presente Ley”.

Con arreglo a lo expuesto, la incompatibilidad absoluta que regula el artículo 19.1 de la norma autonómica quedaría excepcionada a los altos cargos a que se refiere el artículo 34.1 -titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional- para ser miembro de una Corporación local.

No obstante, a la vista del tenor literal del artículo 34.1 citado, entiende este órgano consultivo que la compatibilidad que prevé dicho precepto respecto de los altos cargos para ser miembros de una Corporación local debe entenderse como una compatibilidad funcional para el ejercicio del cargo electo sin régimen de dedicación exclusiva o parcial, pero no como una compatibilidad retributiva, pues ninguna excepción se hace a la regulación contenida en el artículo 19.3, el cual establece, de forma contundente, que “*en ningún caso*” podrán percibir más de una remuneración con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas, o de organismos, instituciones, corporaciones o cualquier otro ente público, ni percibir para sí dietas.

La lectura del artículo 19.3 evidencia los términos absolutos de la prohibición que el mismo incluye, pues al establecer “*en ningún caso*”, afecta a la condición de miembro de una Corporación local, compatible, como se ha dicho, con el ejercicio del cargo de titular de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional en virtud del artículo 34.1.

Por tanto, a juicio de este Consejo, la compatibilidad de los altos cargos de la Junta de Comunidades con el percibo de más de una remuneración con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas o con el percibo de dietas que prohíbe el artículo 19.3, o bien la excepción a la aplicación de este precepto cuando los altos cargos sean simultáneamente miembros de una Corporación local, requeriría una regulación expresa.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



A este respecto, puede ponerse de manifiesto las diferencias que ofrece la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuyo artículo primero establece en su apartado 1 que *“El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos previstos en la misma. [...]”*, y en su apartado 2, señala que *“Además, no se podrá percibir, salvo en los supuestos previstos en esta Ley, más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales, o que resulte de la aplicación de arancel ni ejercer opción por percepciones correspondiente a puestos incompatibles. [...]”*. Estas incompatibilidades, quedan expresamente excepcionadas en los supuestos previstos en su artículo quinto, estableciendo una compatibilidad tanto funcional como retributiva, en los siguientes términos: *“1. Por excepción, el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño de los cargos electivos siguientes: [...] b) Miembros de las Corporaciones locales, salvo que desempeñen en las mismas cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva”. [] 2. En los supuestos comprendidos en este artículo sólo podrá percibirse la retribución correspondiente a una de las dos actividades, sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan por la otra. No obstante, en los supuestos de miembros de las Corporaciones locales en la situación de dedicación parcial a que hace referencia el artículo 75.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se podrán percibir retribuciones por tal dedicación, siempre que la desempeñen fuera de su jornada de trabajo en la Administración, y sin superar en ningún caso los límites que con carácter general se establezcan, en su caso. [...]”*.

En la norma autonómica analizada, ninguna compatibilidad retributiva se establece para los altos cargos que sean miembros de una Corporación local, de lo que debe entenderse que quedan sujetos a la prohibición prevista en el artículo 19.3 citado.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Sentado lo anterior, procede entrar en el análisis de las cuestiones objeto de la consulta, que queda delimitado al concepto y naturaleza jurídica del término “*dieta*” incluido en el artículo 19.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, y sobre el concepto de “*percepción de asistencias por concurrencia efectiva a sesiones de órganos colegiados de las Corporaciones locales en que participen altos cargos de la Junta de Comunidades*”, de acuerdo con el artículo 34 de la misma ley.

Para poder concretar el concepto de dieta, debemos acudir a normas tanto autonómicas como estatales, dictadas en el ámbito de la función pública, que, aunque no directamente aplicables a altos cargos, sí sirven para concretar el concepto que se pretende. Así, el Decreto 36/2006, de 4 de abril, sobre indemnizaciones por razón de servicio, en su artículo 9, cuando regula las clases de indemnización, define la **dieta** como “*la cantidad que se devenga diariamente para satisfacer los gastos de alojamiento y manutención que origina la estancia fuera de la localidad del puesto de trabajo [...]*”, y añade, con igual naturaleza indemnizatoria, el concepto de **gastos de viaje** como “*la cantidad que se devenga por la utilización de cualquier medio de transporte por razón de servicio*”.

En el ámbito estatal, el Real Decreto 46/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razones de servicio, en su artículo 9, define la “*dieta*” como “*la cantidad que se devenga diariamente para satisfacer los gastos que origina la estancia fuera de la residencia oficial [...]*”. Y también con idéntica naturaleza que la dieta recoge la figura de la “*indemnización de residencia eventual*” como “*la cantidad que se devenga diariamente para satisfacer los gastos que origina la estancia fuera de la residencia oficial [...]*” y los “*gastos de viaje*” como “*la cantidad que se abona por la utilización de cualquier medio de transporte por razón de servicio*”.

Podemos concluir el concepto de dieta como la cantidad que se pudiera percibir por los gastos de alojamiento y manutención por traslado para el desempeño de la función fuera de la localidad en la que se encuentra el centro de trabajo o sede del órgano en que se pudiera estar ejerciendo las funciones del cargo o prestando servicio.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



En el ámbito municipal, La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), cuando en su artículo 75 regula las percepciones económicas de los miembros de la corporación local, no utiliza el concepto de dietas. Aunque en su apartado 4, sí que recoge el concepto de indemnización, estableciendo que *“los miembros de las Corporaciones locales percibirán **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 apruebe el pleno corporativo”*. Se infiere con claridad que, dentro de ese concepto, se engloba lo que antes se ha definido como dieta.

Por lo que se refiere al concepto de *“percepción de asistencias”*, el artículo 75 de la LBRL, establece en su apartado 3 que *“sólo 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”*.

Debe determinarse si ese importe tiene carácter de retribución salarial o indemnizatoria. Respecto de la primera posibilidad, extrañaría atribuir esa naturaleza de retribución, puesto que nada se prevé en orden al alta respecto de cotizaciones sociales, como sí se hace, sin embargo, en los apartados 1 y 2 del precepto cuando se regula las retribuciones de los miembros en dedicación exclusiva o parcial.

Más luz aporta el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), que en su artículo 13, apartado 6, regula: *“Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva **percibirán asistencias** por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte, en la cuantía que señale el Pleno de la misma. No obstante, **todos podrán percibir esta clase de indemnizaciones** cuando se trate de órganos rectores de Organismos dependientes de la Corporación local que tengan personalidad jurídica independiente, de Consejos de Administración de Empresas con capital o control municipal o de Tribunales de pruebas para selección de personal”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Se infiere con claridad de esta regulación el carácter indemnizatorio de la percepción por asistencias.

Una vez determinada la naturaleza indemnizatoria de la percepción por asistencias, debemos recordar, el sentido que a este tipo de indemnizaciones daba el Tribunal Supremo en su sentencia n.º 753/2001, de 6 de febrero, número de recurso 5848/1995, mencionada en la consulta, cuando razona que “[...] *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, cómo 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*”.

En materia de asistencias, introducía un matiz la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid n.º 11467/2020, de 14 de octubre, recurso 821/2019, en el que abría la posibilidad de atribuir naturaleza de retribución a la percepción de asistencias, cuando en estas se introduce el concepto de periodicidad en la percepción de las mismas, por entender que esa periodicidad enmascara lo que realmente es una percepción retributiva por el ejercicio de una función. Así la sentencia razona lo siguiente: “[...] *Así pues, en principio, las dietas o indemnizaciones responden a la finalidad de asegurar que el trabajador resulte compensado por los gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones y que hayan sido sufragados por él, pero sin embargo, el concepto de "asistencias" se percibe por el hecho de asistir a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación, asistencia que se entiende producida -como no puede ser de otra forma- en el ejercicio de las funciones que se ostenten*”. [...] *Pero en todo caso, es indudable que si las sesiones de los órganos colegiados son periódicas -además de las extraordinarias que puedan señalarse- y la asistencia del alcalde es obligada, las cantidades percibidas, aun cuando sean en el concepto de "asistencias", pueden ser consideradas remuneración o retribución en tanto se derivan directamente de una prestación o servicio personal y, además, también serán*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



fijas y periódicas”. En definitiva, esta sentencia introduce la posibilidad de concebir la asistencia como una retribución y no como una indemnización, al derivarse su percibo del ejercicio de una función.

Si analizamos la normativa, llegamos a la conclusión que la diferencia entre la retribución -regulada para los miembros con dedicación exclusiva o parcial- y la asistencia, es un percibo periódico. La asistencia se percibe de la concurrencia efectiva a las sesiones, por tanto, con importe variable en los distintos periodos. Ahora bien, si se detecta periodicidad en el percibo de las cantidades, lleva a concluirse en la sentencia mencionada anteriormente, que desaparece el criterio diferenciador entre una y otra, por lo que atribuye carácter retributivo a las asistencias.

Es, por tanto, la concurrencia de esa periodicidad la que permitirá distinguir entre la naturaleza retributiva o indemnizatoria de la percepción por asistencias.

Anteriormente, ya establecimos la expresa compatibilidad de los titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional con ser miembro de una Corporación local, por previsión expresa para ello del artículo 34.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, al igual que expresamente se prevé la compatibilidad de ser miembro del Consejo de Gobierno con la condición de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, por previsión expresa del artículo 19.1 de mismo texto legal.

Asimismo, hemos señalado, por lo que a las percepciones se refiere, que el artículo 34.1 de la norma autonómica no establece excepción alguna, por lo que es plenamente aplicable a los altos cargos mencionados el artículo 19.3 de esa norma, lo que impone un análisis de este precepto en cuestión.

Este precepto, establece la imposibilidad de percibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas.

Es importante, también, establecer las posibles diferencias que pudieran existir entre el término remuneración y retribución.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Los artículos 75 de la LBRL y 13 del ROF, cuando se refieren al pago de cantidades a percibir por contraprestación de la función por el cargo que se desempeña en dedicación exclusiva o parcial, utilizan el término “retribución” equivalente al salario, sueldo u honorario. Este es un término más restrictivo que el término remuneración en el que, además del salario o sueldo, se engloban otros conceptos en los que efectivamente están las indemnizaciones por razón del servicio, incluidas dietas. La remuneración abarca conceptos excluidos del concreto término de retribución.

Cuando el artículo 19.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, prohíbe el percibo de cualquier “remuneración” con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o de organismos, instituciones, corporaciones o cualquier otro ente público, incluidas las dietas para sí, prohíbe a los titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional el percibo, con cargo al presupuesto de otra Administración Pública, de cantidad alguna como consecuencia del ejercicio de un cargo para el que se haya previsto su compatibilidad, sea cual fuera, y refuerza el concepto haciendo, también, expresa mención a las “dietas”, como parte incluida en el concepto de remuneración, que englobaría también cualquier otro tipo de indemnización por razón del cargo, como son las percepciones por asistencia.

Este Consejo Consultivo, ya en su dictamen n.º 43/1996, de 19 de noviembre, que, si bien no tenía el mismo objeto que el que nos ocupa, sino que versaba sobre un pronunciamiento acerca de la legalidad del cobro de dietas por parte de los miembros del Consejo de Gobierno, por asistencia a Consejos de Administración de empresas o sociedades para los que hayan sido designados, tuvo ocasión de pronunciarse sobre la interpretación del artículo 19.3 de la antigua Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla La-Mancha. Ese texto, ya derogado, contenía un artículo 19.3, de idéntico texto al actual artículo 19.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

Al interpretar el precepto, el dictamen mencionado razonaba que “*La simple lectura del precepto evidencia los términos absolutos de la prohibición que el mismo incluye, tanto porque al establecer “en ningún caso”, afecta a*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



la participación en cualquier ente público, compatible con el ejercicio del cargo, como por la generalidad del término “remuneración””.

También se interpretaba en ese dictamen el alcance del término “remuneración” que se recoge en el artículo, en el que recordaba el artículo 1.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas afirmando que *“en este sentido cabe decir que, según la definición que de remuneración ofrece la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en su artículo 1, apartado 2º, (“cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional”) la prohibición del artículo 19.3 impide a los miembros del Consejo de Gobierno percibir no sólo cualquier tipo de contraprestación por los servicios prestados a una entidad pública, sino también las denominadas indemnizaciones por razón de servicio, tales como dietas, gastos de viajes, estancias o traslados y asistencias derivadas de la participación en órganos colegiados, consejos de administración de empresas y sociedades públicas o de la colaboración en escuelas de formación profesional. El inciso final “ni percibir para sí dietas” refuerza la idea de que no hay límite a esta prohibición”.*

Por todo lo expuesto, de conformidad con los conceptos analizados en esta consideración, podemos concluir que el artículo 19.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, prohíbe a los titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional el percibo, con cargo a los presupuestos de otra Administración Pública, de cantidad económica alguna como consecuencia del ejercicio de otro cargo para el que esté prevista su compatibilidad.

Asimismo, el artículo 34.1 del citado texto legal permite a los titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional ser miembros de una Corporación local, pero no establece ninguna excepción a la prohibición retributiva prevista en el citado artículo 19.3, por lo que, de conformidad con la conclusión anterior, no pueden percibir



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



asistencias por concurrencia efectiva a sesiones de órganos colegiados de las Corporaciones locales.

IV

Por último, procede pronunciarse en esta consideración sobre los efectos de los actos administrativos que se pudieran adoptar, derivados de la consulta facultativa que se ha formulado y que han originado este dictamen:

1.-Respecto del ámbito sancionador.-

En nuestro dictamen n.º 48/2024, de 7 de marzo, sobre el anteproyecto de la vigente Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha, como se recuerda en el texto de la consulta facultativa formulada, ya se decía que: *“Con carácter general, en el análisis de este régimen sancionador es importante considerar las exigencias del principio de tipicidad, que conlleva la necesidad de que las infracciones estén previstas en una ley previa y cierta, lo que implica que las normas deben ser “concretas, precisas, claras e inteligibles” (SSTC 181/2008 de 22 de diciembre; 151/1997 de 29 de septiembre; 34/1996 de 11 de marzo).*

Por tanto, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción.

La sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que “el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege”, que comprende tanto una garantía formal como una garantía material de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo. La garantía formal que supone la exigencia de reserva de ley y la garantía material que “aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores (entre ellas, en la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), el Tribunal Constitucional declara que “la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador”, vulneración que “afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 61/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)”. [...].

Se debe respetar, por tanto, el denominado “principio de tipicidad”, que no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de tipos abiertos o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico, ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que “la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador” (146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3)”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Pues bien, el artículo 21.1.b) de la Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha, aplicable a las personas titulares de órganos directivos, de asistencia y de apoyo de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tipifica como infracción muy grave *“El incumplimiento en la percepción de remuneraciones o dietas, de las limitaciones establecidas en el artículo 19.3 de la Ley 11/2003”*.

En este concreto caso que nos ocupa, de la aplicación conjunta de las diferentes normas y preceptos afectados -artículos 34.1, 19.3 y 19.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre y 75 de la LBRL-, requiere establecer una relación normativa un tanto compleja a la hora de determinar si la concreta conducta que estamos tratando incurre o no en infracción.

Como se ha expuesto anteriormente, a juicio de este órgano consultivo, la prohibición establecida en el artículo 19.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, es también aplicable a los altos cargos de la Administración Regional que, simultáneamente y en virtud de la excepción prevista en el artículo 34.1 de la misma norma, sean miembros de una Corporación local, pues la excepción a esas limitaciones retributivas hubiera requerido una regulación expresa.

No obstante, entiende también este Consejo que ciertamente la redacción del artículo 34.1, que establece como excepción al régimen de incompatibilidades la posibilidad de ser miembros de una Corporación local, sin añadir nada más, ha podido dar lugar a la creencia o interpretación de que esa excepción se ampliaba también al régimen retributivo, haciendo aplicable el establecido en el artículo 75 de la LBRL. De hecho, entendemos que precisamente esa confusión o indeterminación es la que ha causado la consulta facultativa que se realiza.

Es por ello que hubiera sido deseable, y en ese sentido advertía el dictamen 48/2024, de 7 de marzo, al que antes nos hemos referido, que se hubiera concretado al tipificar la infracción, que esta se cometía también en el caso de que el afectado fuese miembro de una Corporación local, a la vista de esta falta de concreción del artículo 34.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Así las cosas, si finalmente se terminara adoptando una interpretación en la línea que se recoge en este dictamen, entendemos que únicamente podrían sancionarse las conductas posteriores al acto administrativo que pudiera dictarse interpretando los preceptos afectados y no así a los anteriores, en cuyo caso el presunto infractor no tendría conocimiento de la interpretación de los preceptos.

Atribuir retroactividad a una interpretación de una norma sancionadora, cuando implica un efecto más severo de las normas sancionadoras que la que se venía haciendo, contradice el principio de seguridad jurídica y de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables. Por todas, es ilustrativa la STS, Sala 3ª, Recurso 2163/2013, de 4 de marzo de 2016 (Recurso 2163/2013) cuando razona que *“No debe olvidarse que cuando se quiere dotar de carácter retroactivo a las normas interpretativas [...] se incurre en un contrasentido, pues si la norma anterior ha necesitado de interpretación, ello implica reconocer que no era seguro el alcance de la norma anterior hasta que no fue interpretada. Y este pretendido efecto retroactivo no puede servir como fundamento para sancionar una conducta anterior a dicha norma por entender que, conforme a la normativa anterior, debidamente interpretada a la luz de la norma posterior, ya era sancionable, pues ello implicaría conceder eficacia retroactiva de una norma sancionadora, posibilidad expresamente vedada en el art. 9.3 de la CE y 128 de la Ley 30/1992”*.

2.-Respecto de los actos administrativos que pudieran dictarse en aplicación de las normas afectadas por la eventual nueva interpretación que pudiera hacerse de los preceptos afectados.

Entiende este Consejo, en relación con los actos administrativos que pudieran dictarse en consideración a la interpretación de los preceptos afectados, en este caso en el ámbito de la Administración local, que en coherencia con lo anteriormente expuesto, no podría invocarse la comisión de una infracción desde la entrada en vigor de la Ley 4/2024, de 19 de julio, para pretender la devolución de las cantidades abonadas, por cuanto se estima la existencia de una situación de duda interpretativa sobre las conductas que integraban infracción.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Los artículos 19.3 y 34.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, ya existían y estaban en vigor con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2024, de 19 de julio, sin que, por lo que conoce este Consejo, ello haya motivado óbice alguno para el abono de los conceptos que ahora se han puesto en duda, con ocasión de la consulta que se realiza a este Consejo.

En relación a una posible devolución de las cantidades percibidas, con base en la interpretación de los preceptos que se hace en este dictamen, debe advertirse que la inadecuación de esos pagos, no nace de la Ley 4/2024, de 19 de julio. De esa ley, nacerían las consecuencias sancionadoras desde su entrada en vigor, pero la posible irregularidad del pago ya existiría, siempre a la vista de la interpretación que ahora se hacen de los preceptos, desde la entrada en vigor del artículo 19.3 y 34.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, o incluso antes, teniendo en cuenta que son preceptos reproducidos de la anterior Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla La-Mancha.

En cualquier caso, debemos recordar que pretender la devolución de cantidades devengadas por los conceptos afectados, lo sería a través de las actuaciones revisoras de los correspondientes actos administrativos, previstas en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, si se entiende que están afectados por causa de nulidad del artículo 47 por parte de las administraciones competentes, y sujetos, siempre, tales procedimientos, a los límites revisores establecidos en el artículo 110 del mismo texto legal, previo el preceptivo dictamen favorable de este Consejo Consultivo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

1. Que de conformidad con los conceptos analizados en la consideración III, el artículo 19.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, prohíbe a los



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional el percibo, con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas, de cantidad económica alguna como consecuencia del ejercicio de otro cargo para el que esté prevista su compatibilidad.

2. Que el artículo 34.1 del citado texto legal permite a los titulares de los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración Regional ser miembros de una Corporación local, pero no establece ninguna excepción a la prohibición retributiva prevista en el artículo 19.3 de la citada norma, por lo que no pueden percibir asistencias por concurrencia efectiva a sesiones de órganos colegiados de las Corporaciones locales.

3. En cuanto a los efectos en el tiempo de los actos interpretativos del régimen sancionador o en relación a los preceptos que son objeto de interpretación, entendemos que el régimen aplicable es el que se expone en la consideración IV de este dictamen.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE PRIMERO