

## AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**VIRGINIA ARAGÓN SEGURA**, Procuradora de los Tribunales en nombre y representación de los Senadores D. Emiliano García-Paje Sánchez, D. José Miguel Camacho Sánchez, D. Jesús Alique López, D.<sup>a</sup> Inmaculada Cruz Salcedo, D. Jesús Martín Rodríguez, D. Pedro Antonio Ruiz Santos, D. Enrique Abad Benedicto, D. Aurelio Abreu Expósito, D.<sup>a</sup> Carmen Alborch Bataller, D. Francisco José Álvarez de La Chica, D. Vicente Álvarez Areces, D.<sup>a</sup> María Eloisa Álvarez Oteo, D. Emilio Álvarez Villazán, D.<sup>a</sup> Raquel Mirian Andrés Prieto, D. José María Ángel Batalla, D. Frances Antich Oliver, D. Antonio Ernesto Arrufat Gascón, D. José María Becana Sanahuja, D. Juan Alberto Belloch Julbe, D. José María Burgos García, D. Enrique Cascallana Gallastegui, D.<sup>a</sup> María Victoria Chivite Navascues, D. Juan María Cornejo López, D.<sup>a</sup> Fuensanta Coves Botella, D. Arcadio Díaz Tejera, D.<sup>a</sup> María Elena Diego Castellanos, D. Juan Espadas Cejas, D. José Fernández Blanco, D. Juan Manuel Fernández Ortega, D. Miguel Fidalgo Areda, D.<sup>a</sup> María Isabel Flores Fernández, D. Domingo Francisco Fuentes Curbelo, D. Francisco Fuentes Gallardo, D. Iban García del Blanco, D. Andrés Gil García, D. Tomás Gómez Franco, D. Miguel Ángel González Vega, D.<sup>a</sup> Petronila Guerrero Rosado, D. Marcelino Iglesias Ricou, D. Joan Lerma Blasco, D.<sup>a</sup> Encarnación Llinares Cuesta, D. Felipe López García, D. Francisco Javier Losada de Azpiazu, D. José Antonio Manchado Lozano, D.<sup>a</sup> María Ángeles Marra Domínguez, D. Juan Francisco Martínez-Aldama Sáenz, D. Gregorio Ramón Medina Tomé, D. Félix Montes Jort, D.<sup>a</sup> Antonia Jesús Moro Cárdeno, D. Enrique Navarro Andreu, D. Ramón Ortíz Molina, D. Juan Carlos Pérez Navas, D.<sup>a</sup> Basilia Sanz Murillo, D. Dimas Antonio Sañudo Aja, D. Nicanor Jorge Sen Vélez, D.<sup>a</sup> Pilar Serrano Boigas, D. Juan Andrés Tovar Mena, D. Ricardo Jacinto Valera Sánchez, D. Juan María Vázquez García y D.<sup>a</sup> Yolanda Vicente González, según poder que acompaño y cuya devolución solicito por serme necesario para otros usos, y bajo la dirección letrada de Don Francisco Delgado

Piqueras, comparece ante el Tribunal Constitucional y, como mejor proceda en Derecho, **DICE:**

Que por el presente escrito, siguiendo instrucciones de los cincuenta Senadores que figuran en el encabezamiento según resulta del escrito que se acompaña como **documento unido 1** en el que los mismos manifiestan su voluntad de recurrir los **artículos 11 y 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, según la redacción de los mismos aprobada en la sesión plenaria celebrada el 20 y 21 de diciembre de 2012, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 28 de diciembre de 2012**, cuya condición de Senadores en el ejercicio de sus cargos acredita mediante certificado del Secretario del Senado que acompaño como **documento unido 2**, interpongo **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra los indicados artículos 11 y 12 del vigente Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha por ser contrarios a los artículos 1.1, 9.3, 14 y 23.1 y 2 de la Constitución española, con arreglo a los siguientes

#### **ANTECEDENTES:**

El día 28 de diciembre de 2012 se publica en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha la Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha aprobada en la sesión plenaria celebrada el 20 y 21 de diciembre de 2012. Modificado anteriormente por la reforma del artículo 11.c del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, aprobada en sesión plenaria celebrada el día 10 de diciembre de 2009.

Según el nuevo **artículo 11** del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha:

*“1.Los Diputados tendrán derecho a:*

- a) Asistir a las sesiones plenarias y a las de las Comisiones de que formen parte, y a votar en las mismas; podrán asistir con voz y sin derecho a voto a las sesiones de las Comisiones de que no formen parte.*
- b) Formar parte, al menos, de una Comisión, ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este Reglamento les atribuye.*
- c) Percibir con cargo al presupuesto de las Cortes las asignaciones económicas que se regulan en los apartados siguientes.*

2. Los Diputados solo tendrán derecho a percibir un sueldo cuando desarrollen sus responsabilidades parlamentarias en régimen de dedicación exclusiva.

La Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces, determinará, dentro de la consignación global contenida a tal fin en el presupuesto de las Cortes, la relación de cargos de la Cámara que podrán desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a un sueldo, así como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad.

El nombramiento de un diputado para uno de estos cargos solo supondrá la aplicación del régimen de dedicación exclusiva si es aceptado expresamente por aquel.

La percepción de dicho sueldo será incompatible con la de otras retribuciones derivadas de cualquier tipo de actividad laboral o profesional, pública o privada, estando sujetos dichos diputados al régimen de incompatibilidades establecido para los miembros del Consejo de Gobierno en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Si un diputado incumpliese lo establecido en el párrafo anterior, la Mesa de las Cortes, a propuesta de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado, requerirá la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, revocando su régimen de dedicación exclusiva.

3. Todos los diputados recibirán una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas, en los términos y en las cuantías que establezca la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces. Si un diputado tuviera derecho a una indemnización por el mismo concepto, con cargo a un órgano constitucional, no podrá percibir la regulada en este apartado.

4. Solo los diputados que no tengan dedicación exclusiva percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte, en la cuantía que señale la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces.

Cuando un diputado asista en el mismo día a dos o más sesiones, solamente tendrá derecho a percibir el importe equivalente a una única asistencia.

5. *Las asignaciones reguladas en los apartados anteriores estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general y se incluirán en la declaración de bienes de los diputados”.*

La presente reforma reglamentaria también ha modificado el **artículo 12** que ha quedado redactado en los siguientes términos:

*“Corresponderá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha la adopción de los acuerdos relativos a la Seguridad Social de los Diputados, en los términos previstos en los Convenios especiales que a tal efecto se suscriban con las entidades gestoras de la Seguridad Social y en las normas reguladoras del sistema de mutualismo administrativo”.*

Finalmente, la Disposición Final establece la entrada en vigor:

*“La presente reforma entrará en vigor el día 1 de enero de 2013”.*

Las previsiones de este artículo se desarrollan en el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 27 de diciembre de 2012 que entró en vigor el 1 de enero de 2013 y que establece:

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de la Cámara, corresponde a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, determinar la relación de cargos que podrán desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y señalar el sueldo e indemnizaciones a los Diputados Regionales.*

*En consecuencia, con fundamento en lo establecido en dicho precepto, se acuerda:*

*Primero.- Los Diputados que formen parte de la Mesa de las Cortes y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, desempeñarán sus cargos con dedicación exclusiva y, por tanto, tendrán derecho a un sueldo.*

*Segundo.- Fijar los siguientes sueldos para esos Diputados:*

*a) Miembros de la Mesa.- El Sr. Presidente percibirá un Sueldo de 68.767,44 euros anuales pagaderos en 14 mensualidades.*

*Los demás miembros de la Mesa percibirán un sueldo de 52.111,64 euros anuales pagaderos en catorce mensualidades.*

*b) Portavoces de los Grupos Parlamentarios.- El sueldo de los Diputados que ejerzan dichas funciones será de 52.111,64 euros anuales pagaderos en catorce mensualidades.*

*Cada Grupo Parlamentario comunicará a la Mesa el nombre de su Portavoz.*

*La percepción del sueldo previsto en las dos letras anteriores será incompatible 'con la de otras retribuciones derivadas de cualquier tipo de actividad laboral o profesional, pública o privada, estando sujetos dichos Diputados al régimen de incompatibilidades establecido para los miembros del Consejo de Gobierno en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.*

*Tercero.- Todos los Diputados percibirán una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas, que se cifra en 955,09 euros mensuales (14 meses), a excepción de los Presidentes de Comisión sin dedicación exclusiva que será de 1.250,00 euros mensuales (14 meses).*

*Dicha indemnización se corresponde con la prevista en el artículo 11.3 del Reglamento de la Cámara, para atender gastos de viaje y desplazamiento, ajustándose, en consecuencia, en cuanto a su consideración tributaria a lo dispuesto en el artículo 17.2b) de la Ley 35/2006, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.*

*Cuarto.- Por asistencia a sesiones de los órganos colegiados de los Diputados que desempeñen sus cargos sin dedicación exclusiva: 150,00 euros por Sesión.*

*Cuando un Diputado asista en el mismo día a dos o más sesiones, solamente tendrá derecho a percibir el importe equivalente a una única asistencia.*

*También, se les abonará los gastos de locomoción que se originen como consecuencia de su asistencia a dichas sesiones, siempre que utilicen su vehículo propio o justifiquen la utilización del transporte público. La compensación por este concepto será por importe de 0,25 euros por kilómetro recorrido o por el del gasto realmente ocasionado y justificado.*

*Quinto.- Cuando un Diputado no perciba un sueldo por el desempeño de sus tareas parlamentarias, las Cortes de Castilla-La Mancha solamente cotizarán por él,*

*cuando no se encuentre en situación de alta en ninguno de los regímenes de la Seguridad Social o Mutualidad profesional.*

*Sexto.- Los Diputados actuales que a partir del próximo año no perciban un sueldo por el desempeño de sus tareas parlamentarias, permanecerán en estas Cortes Regionales en situación de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, salvo que manifiesten lo contrario antes del día 5 del próximo mes de enero. En estos casos las bases de cotización mensuales se determinarán por el promedio de las bases correspondientes a los tres últimos meses del ejercicio 2012.*

*No obstante, cuando dichos Diputados en algún momento causen alta, bien por cuenta propia o ajena, en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social o Mutualidad profesional, deberán comunicarlo de inmediato a la Secretaria General de la Cámara, a fin de poder tramitar su baja ante la Tesorería General de la Seguridad Social.*

*Séptimo.- Los Diputados actuales incluidos en el sistema del mutualismo administrativo que a partir del próximo año no perciban un sueldo por el desempeño de sus tareas parlamentarias, deberán comunicar de forma inmediata a la Secretaria General de la Cámara el momento del reingreso en su Administración de origen, a fin de poder liquidar las cuotas por derechos pasivos y las de cotización a su mutualidad, para su abono posterior, en su caso, a los organismos correspondientes.*

*Octavo.- Las cotizaciones de los Diputados de nuevo ingreso que no perciban un sueldo por el desempeño de sus tareas parlamentarias, se determinarán por el promedio de las bases correspondientes a los tres meses inmediatamente anteriores a causar baja en el régimen de procedencia como consecuencia de la adquisición de su condición de parlamentario autonómico, sin que en ningún caso puedan ser inferiores a la base mínima establecida en el Grupo 1 de Cotización vigente del Régimen General de la Seguridad Social.*

*Si el Diputado no procediera de ningún régimen de la Seguridad Social, cotizará por la base mínima del Grupo 1 vigente en el Régimen General de la Seguridad Social.*

*Noveno.- Los Diputados Regionales que sean funcionarios de carrera y se encuentren en situación de servicios especiales podrán percibir con cargo al Presupuesto de la Cámara los trienios que tuvieran devengados. El reconocimiento de tal derecho y la inclusión en nómina de la remuneración que implica, se llevará a cabo mediante escrito dirigido por el Diputado interesado al señor Letrado Mayor, al que*

*se acompañará certificación de la Administración de origen acreditativa de los trienios devengados.*

*Décimo.- Los presentes acuerdos entrarán en vigor con efectos de 1 de enero de 2013”.*

Se acompaña tal Acuerdo como **documento unido 3**.

Tal Acuerdo fue notificado el mismo día 27 de diciembre de 2012 por el Letrado Mayor de las Cortes a los Diputados a los que no se les reconoció dedicación exclusiva, del siguiente modo:

*“Como consecuencia de la modificación de los artículos 11 y 12 del Reglamento de la Cámara, 1a Mesa de las Cortes, en reunión celebrada el día 27 de diciembre de 2012, determinó los cargos que se ejercerán en régimen de dedicación exclusiva.*

*Ello implica que a partir del próximo año no percibirá un Sueldo por el desempeño de sus tareas parlamentarias, sin embargo, permanecerá en estas Cortes Regionales en situación de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, salvo que manifieste lo contrario antes del día 5 del próximo mes de enero.*

*No obstante, si en algún momento usted causase alta, bien por cuenta ajena o propia, en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social o mutualidad profesional, deberá comunicarlo de inmediato a esta Secretaría General, a fin de poder tramitar su baja ante la Tesorería General de la Seguridad Social.*

*Toledo, 27 de diciembre de 2012”*

**Documentos unidos 4 a 23.**

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

### **JURIDICO PROCESALES**

#### **1. Competencia**

Corresponde al Tribunal Constitucional en pleno el conocimiento del presente recurso en virtud del artículo 161.1.a) de la Constitución Española en relación con los artículos 2.1.a) y 32 de la Ley Orgánica el Tribunal Constitucional.

## **2. Legitimación**

La tienen los Senadores recurrentes a tenor de lo establecido en el artículo 62.1.a) y el artículo 32. 1.d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

## **3. Representación y postulación**

Los recurrentes actúan representados por Procuradora de los Tribunales nombrada al efecto en la forma prevista en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

## **4. Objeto del recurso**

Impugnación de los artículos 11 y 12 de la Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, aprobada en la sesión plenaria celebrada el 20 y 21 de diciembre de 2012 y publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 28 de diciembre de 2012, por ser contrarios a los artículos 1.1, 9.3, 14 y 23.1 y 2 de la Constitución española.

## **5. Plazo de interposición**

Dentro del plazo de tres meses contado desde la fecha de la publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, 28 de diciembre de 2012, de la Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha aprobada en la sesión plenaria celebrada el 20 y 21 de diciembre de 2012; cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

## **6. Reclamación del expediente**

Se solicita del Tribunal Constitucional que, en virtud del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, recabe de las Cortes de Castilla-La Mancha el expediente de elaboración, tramitación y aprobación de la Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, incluyendo los eventuales estudios que hayan podido realizarse para dar sustento a las afirmaciones vertidas en la Exposición de Motivos de la Ley, y, en todo caso, los Diarios de Sesiones en los que consta la transcripción de los debates parlamentarios de toma en consideración y de votación, a los efectos de



disponer de la mayor información sobre las motivaciones de la ley, y poder completar en su caso las alegaciones en el trámite procesal correspondiente.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

La reforma de los artículos 11, 12 y la Disposición Final del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha modifica radical, sustancial y de forma sobrevenida, el sistema de percepciones económicas de los parlamentarios y es, a juicio de los recurrentes, contraria a los artículos 1.1, 9.3, 14 y 23.1 y 2 de la Constitución española.

Empecemos viendo la regulación antes y después de la reforma reglamentaria:

La regulación modificada de los artículos 11 y 12 era la siguiente:

### ***Artículo 11***

*Los Diputados tendrán derecho a:*

*a) Asistir a las sesiones plenarias y a las de las Comisiones de que formen parte, y a votar en las mismas; podrán asistir con voz y sin derecho a voto a las sesiones de las Comisiones de que no formen parte.*

*b) Formar parte, al menos, de una Comisión, ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este Reglamento les atribuye.*

*c) Todos los Diputados recibirán una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas. Si un Diputado tuviera derecho a una indemnización por el mismo concepto, con cargo a un órgano constitucional, no podrá percibir la regulada en este apartado. Asimismo tendrán derecho a una compensación por kilometraje para asistir a actividades de la Cámara en el caso de que utilicen vehículos propios en sus desplazamientos.*

*Los Diputados que opten por dedicarse de manera exclusiva y única a las tareas parlamentarias, además de la indemnización y compensación a que se refiere el párrafo anterior, percibirán un sueldo que estará en función de las tareas, cargo y responsabilidades de cada Diputado.*

*Las cuantías del sueldo, de la indemnización y del kilometraje, serán fijadas anualmente por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces.*

*Para que un Diputado pueda acogerse al régimen de dedicación exclusiva deberá solicitarlo por escrito a la Mesa de la Cámara. En este supuesto no podrá percibir ninguna otra remuneración derivada de cualquier tipo de actividad laboral o profesional, pública o privada, estando sujeto al régimen de incompatibilidades establecido para los miembros del Consejo de Gobierno en la Ley 7/1997, de 5 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.*

*Si un Diputado incumpliese lo establecido en el párrafo anterior, la Mesa de las Cortes, a propuesta de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado, requerirá la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, revocando el acuerdo de concesión del régimen de dedicación exclusiva.*

*Las asignaciones reguladas en este artículo estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general.*

### **Artículo 12**

*1. Correrá a cargo del presupuesto de las Cortes de Castilla-La Mancha el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquéllas.*

*2. Las Cortes de Castilla-La Mancha podrán realizar con las entidades gestoras de la Seguridad Social los conciertos precisos para cumplir lo dispuesto en el apartado anterior y para afiliar en el régimen que proceda a los Diputados que con anterioridad no estuvieran dados de alta en la Seguridad Social.*

La regulación de dichos artículos ha quedado como sigue (la negrilla es lo modificado):

### **Artículo 11**

*1. Los diputados tendrán derecho a:*

*a) Asistir a las sesiones plenarios y a las de las Comisiones de que formen parte, y a votar en las mismas; podrán asistir con voz y sin derecho a voto a las sesiones de las Comisiones de que no formen parte.*

*b) Formar parte, al menos, de una Comisión, ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este Reglamento les atribuye.*

*c) Percibir con cargo al presupuesto de las Cortes las asignaciones económicas que se regulan en los apartados siguientes.*

*2. Los Diputados solo tendrán derecho a percibir un sueldo cuando desarrollen sus responsabilidades parlamentarias en régimen de dedicación exclusiva.*

*La Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces, determinará, dentro de la consignación global contenida a tal fin en el presupuesto de las Cortes, la relación de cargos de la Cámara que podrán desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a un sueldo, así como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad.*

*El nombramiento de un diputado para uno de estos cargos solo supondrá la aplicación del régimen de dedicación exclusiva si es aceptado expresamente por aquel.*

*La percepción de dicho sueldo será incompatible con la de otras retribuciones derivadas de cualquier tipo de actividad laboral o profesional, pública o privada, estando sujetos dichos diputados al régimen de incompatibilidades establecido para los miembros del Consejo de Gobierno en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.*

*Si un diputado incumpliese lo establecido en el párrafo anterior, la Mesa de las Cortes, a propuesta de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado, requerirá la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, revocando su régimen de dedicación exclusiva.*

*3. Todos los diputados recibirán una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas, en los términos y en las cuantías que establezca la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces. Si un*

***diputado tuviera derecho a una indemnización por el mismo concepto, con cargo a un órgano constitucional, no podrá percibir la regulada en este apartado.***

***4. Solo los diputados que no tengan dedicación exclusiva percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte, en la cuantía que señale la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces.***

***Cuando un diputado asista en el mismo día a dos o más sesiones, solamente tendrá derecho a percibir el importe equivalente a una única asistencia.***

***5. Las asignaciones reguladas en los apartados anteriores estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general y se incluirán en la declaración de bienes de los diputados.***

#### *Artículo 12*

***Corresponderá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha la adopción de los acuerdos relativos a la Seguridad Social de los Diputados, en los términos previstos en los Convenios especiales que a tal efecto se suscriban con las entidades gestoras de la Seguridad Social y en las normas reguladoras del sistema de mutualismo administrativo.***

Pues bien, entendemos que la modificación realizada en los artículos 11 y 12, así como la Disposición Final de la reforma del Reglamento que establece la entrada en vigor del nuevo régimen de retribuciones para los parlamentarios castellano-manchegos desde el 1 de enero de 2013, conculca los preceptos constitucionales antes citados por los siguientes motivos.

La lesión del artículo 23.2 de la CE, derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargo público representativo y, por extensión, el 23.1 de la CE, derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, se produce por un cambio en las percepciones económicas de los parlamentarios que no es una mera modificación de la cuantía sino un cambio del régimen de la retribución –de la asignación de un sueldo a un sistema de indemnizaciones y dietas-. Dicho cambio en el régimen de retribuciones, con carácter sobrevenido, afecta de forma sustancial a las condiciones en la que los diputados de las Cortes castellano manchegas tienen que desarrollar su actividad representativa puesto que, habiéndose incorporado a la Cámara en régimen de dedicación exclusiva, habían suspendido su actividad profesional que ahora tendrán que reiniciar con lo que ello conlleva de dificultad para compatibilizar ambas actividades. Además, cambiando las condiciones en las que tienen que realizar la

función representativa en un momento en el que ya no pueden optar por una u otra, salvo si renuncian al cargo, en cuyo caso se estaría produciendo una lesión no sólo a su derecho de acceso a cargo público, sino al derecho de participación de los ciudadanos que han votado a esos representantes, y que ante la nueva situación tienen que decidir renunciar a su cargo para garantizarse un salario digno que cubra sus necesidades vitales y las de su familia.

Por lo tanto, la situación a la que lleva esta medida tiene una notable dimensión constitucional. No hay que olvidar que si se afecta de forma tan grave a los derechos de los representantes y los ciudadanos a la representación también se están conculcando los fundamentos mismos de nuestra sociedad democrática -artículo 1.1 CE-, puesto que los parlamentarios que carezcan de recursos propios suficientes se verán compelidos a dejar el escaño por resultar imposible compaginar la actividad parlamentaria para la que recibieron el mandato en las elecciones con su propio mantenimiento personal y familiar. En el mejor de los casos, a tener que establecer un régimen de compatibilización entre la actividad profesional y la representativa que nada tiene que ver con las condiciones en las que accedieron al mandato de parlamentario.

I.- Dicho todo lo anterior, la cuestión central que se plantea en este caso es la determinación de si las retribuciones de los parlamentarios se ha de considerar que forman parte del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos (artículo 23.2 CE). Para poder responder a esa pregunta se requiere tener un conocimiento claro de cual es fundamento de dichas retribuciones.

La historia de las asignaciones económicas de los parlamentarios está estrechamente unida a la propia naturaleza del mandato parlamentario y al desarrollo y consolidación de la democracia representativa y del sistema parlamentario tras la consecución de la universalidad del sufragio. Por ello, más allá de lo que era común en el constitucionalismo liberal, la generalización del sufragio universal y la democratización de las Cámaras lleva, como consecuencia lógica, a la retribución suficiente de los parlamentarios. Alfonso Fernández Miranda ha escrito que el acceso a la representación de quienes carecen de fortuna personal generaliza la remuneración parlamentaria y establece un riguroso sistema de incompatibilidades y una exigencia de dedicación a las tareas parlamentarias. Es por eso que, la universalidad del sufragio

pasivo, la remuneración del mandato, las incompatibilidades y la dedicación a los cargos van de la mano y no pueden dissociarse dentro de un sistema parlamentario democrático en la cultura del constitucionalismo europeo contemporáneo.

No en vano, el muy respetado Informe Nolan sobre las Normas de Conducta en la Vida Pública presentado al Parlamento británico en mayo de 1995, dijo entre sus recomendaciones: “...es un gran honor y un privilegio ser Diputado, pero eso no alimenta ni viste al cónyuge e hijos de uno...” La retribución a los parlamentarios se presenta, en definitiva, como una condición necesaria para garantizar el libre acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos al cargo de parlamentario como concreción del sufragio pasivo (según reclama el artículo 23.2 CE y el artículo 3 del Protocolo 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos según ha interpretado el Tribunal Europeo de Derechos humanos) y para asegurar el ejercicio del mandato parlamentario de forma libre y no vinculada (artículos 23.2 y 67.2 CE).

A estos argumentos hay que añadir consideraciones pragmáticas y de carácter organizativo. La complejidad de la actividad parlamentaria, la larga duración de las sesiones y la aparición de una división de poderes interna a las Cámaras con múltiples órganos internos en los que el Diputado desarrolla sus funciones e invierte gran parte de su tiempo, hacen que sea harto difícil exigir asiduidad y esfuerzo sin proporcionar una retribución salarial. Toda dedicación profesional reclama por definición una retribución. El parlamentario de nuestros días se ve obligado normalmente a abandonar sus propias actividades si tiene que atender cumplidamente su cargo y, por tanto, parece bastante lógico que se deba prever un sistema retributivo que garantice su sustento y la alta función que desempeña. Además, el establecimiento de una asignación permanente y estable, es la mejor manera para atajar las tentaciones de incurrir en comportamientos corruptos. Por éstas y otras razones de peso, en todos los países de nuestra cultura se ha extendido el principio de que el mandato parlamentario es una función pública que hay que remunerar suficientemente para que pueda ser desarrollada en pie de igualdad y con la dedicación suficiente, a la vez que se establece un instrumento objetivo para evitar la mediatización, la influencia y la corrupción económica.

Este tipo de argumentos, profundamente democráticos, llevó al Constituyente español a establecer una regulación formal para las retribuciones de los Diputados y Senadores de carácter constitucional: El artículo 71.4 de la CE dice que “*los Diputados*

*y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras”.* Estamos, por tanto, ante un derecho de los Diputados y Senadores a percibir una retribución que tiene, nada más y nada menos, que un reconocimiento constitucional. Aunque ya es importante que sea la Constitución la que establezca el derecho, no debemos pasar por alto que el derecho a la retribución se hace en el artículo 71 de la CE junto con otros tres institutos de clásica raigambre parlamentaria y que entroncan con la defensa de la institución frente a las posibles “agresiones” de otros poderes del Estado – la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero judicial-. Por eso, no es exagerado decir que estamos no sólo ante un derecho, sino ante una auténtica prerrogativa parlamentaria. En ese sentido, los reglamentos parlamentarios cuando regulan el estatuto de los parlamentarios incorporan normalmente en un mismo bloque normativo los derechos retributivos, la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero judicial. La denominación suele ser: “*De los derechos y prerrogativas parlamentarias*” (es el caso del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha que rotula el Capítulo II del Título I “*De los derechos, prerrogativas y los deberes de los Diputados*”).

Desde luego, la configuración del derecho a la retribución como una prerrogativa no supone que tenga que coincidir necesariamente con las demás, sino que, como cada una de ellas, tendrá un contenido y extensión propia de acuerdo con los objetivos que se persiguen y las previsiones legales que la desarrollen. Lo que sí está claro es que la Constitución imponga expresamente el derecho a la retribución de los Diputados implica que quiere dotar a esa retribución de una especial protección y, por ello, dado ese fundamento constitucional y que esa retribución responde al ejercicio de una función de máximo interés para la colectividad –la representación política- resulta inexorable, como ha señalado Jiménez Aparicio, que semejante derecho a ser retribuido por la función parlamentaria forma parte inequívocamente del derecho a mantenerse en el cargo público representativo, pues dentro del estatuto de los Diputados resulta inescindible el conjunto de derechos y prerrogativas, siquiera sea de índole funcional, respecto del estatuto mismo en su conjunto. Por ello, al igual que la función parlamentaria hoy no puede entenderse sin las prerrogativas de la inviolabilidad e inmunidad, las cuestiones que se refieren al contenido nuclear esencial de las retribuciones parlamentarias deben tener también el mismo tratamiento que reciben las anteriores prerrogativas que están encaminadas a un mismo objetivo: garantizar y preservar la autonomía e independencia de los parlamentarios en el ejercicio de sus

funciones. El derecho a la retribución de los parlamentarios sería una prerrogativa y, como todas ellas, tiene un alcance funcional, es decir, puesta al servicio exclusivo y excluyente de la actividad parlamentaria, protegiendo el ejercicio del cargo público representativo sin que éste pueda recibir perturbaciones de ninguna especie, ni tan siquiera por vía retributiva pues está al servicio de una finalidad que en este caso es el libre y eficaz ejercicio de la función parlamentaria sin que ataduras derivadas de pérdida de la retribución por causas distintas a las previstas en el ordenamiento pudieran impedir ese ejercicio de tan elevada función.

Todo lo anterior entronca de forma lógica con el derecho de acceso, permanencia y ejercicio en el mandato parlamentario sin perturbaciones ilegítimas previsto en el artículo 23.2 CE. Al servicio de esa permanencia imperturbable se provee al mandato de una serie de prerrogativas dirigidas funcionalmente a favorecer el ejercicio del cargo y a impedir que este ejercicio sea alterado ofreciendo al mandato parlamentario una serie de garantías que le permitan un ejercicio no meramente nominal o formal, sino real y efectivo. Por ello, el aspecto retributivo se dirige a evitar el retorno a los tiempos pretéritos del mandato gratuito otorgando a la par una configuración profesional plena a la función representativa. Por lo tanto, el derecho a la retribución como el resto de las prerrogativas sirve al libre y adecuado ejercicio de la función parlamentaria sin interferencias ilegítimas de terceros. Por eso, el derecho a la retribución se debe entender parte del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 de la CE. En otras palabras, si el derecho del artículo 23.2 garantiza, según reiterada jurisprudencia constitucional bien conocida, el derecho a permanecer en el cargo sin interferencia de terceros, habrá de garantizar también que esas interferencias no vienen producidas en ningún caso por mor exclusivo de la privación de las retribuciones parlamentarias. Puesto que si la perturbación en el mandato parlamentario proviene de consideraciones retributivas de suficiente entidad como para dejar desprovisto o vacío de sentido el propio mandato parlamentario impidiendo o menoscabando el ejercicio de la actividad parlamentaria tal como la Constitución y el resto de las normas establecen, se estaría en la misma situación que en los restantes casos de los que se ocupa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la perturbaciones indebidas producidas por terceros en el desenvolvimiento de la función pública representativa que puede llegar incluso a la anulación efectiva del mandato.

---

En definitiva, la especial protección jurídica de las retribuciones parlamentarias por todo lo que aquí se lleva dicho supone que no pueda producirse su privación o ablación total o parcial sino en los casos, en la forma y de acuerdo con el procedimiento que los Reglamentos de las Cámaras establezcan para supuestos de aplicación del régimen sancionador interno y, siempre, como sanción correlativa a otra principal como puede ser la pérdida del derecho de asistir a las sesiones parlamentarias durante un tiempo. Por supuesto, al estar ante un derecho-prerrogativa parlamentaria le es de aplicación el principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales que establece el artículo 9.3 de la CE que se produce cuando iniciada la Legislatura y habiéndose adquirido el mandato con unas condiciones retributivas establecidas se modifica el Reglamento de la Cámara y se cambian esas asignaciones. En esa línea, es muy significativa la posición del Tribunal Constitucional en la Sentencia 136/1989, de 19 de junio, donde se sustancia si la imposición de una sanción disciplinaria, que llevaba pareja la retirada de los derechos económicos, había sido impuesta de acuerdo con el principio de legalidad y tipicidad. El Alto Tribunal entiende que no fue así y que debía otorgar el amparo y, por tanto, también restablecer y reintegrar a los demandantes en todos sus derechos económicos y retributivos (f. j. 4).

**II.-** Una segunda cuestión importante que tenemos que aclarar en este recurso es si la consideración de las retribuciones parlamentarias como un derecho-prerrogativa parlamentario es aplicable también a los diputados de las Cámaras parlamentarias de carácter autonómico. Para empezar no se ha de olvidar, como han señalado los principales especialistas parlamentarios –v.gr. Manzella, Recoder de Casso o Fernández Miranda- que las remuneraciones conforman una *garantía objetiva* para el desempeño de las funciones y procedimientos parlamentarios y no un privilegio personal del Diputado; por lo tanto, lo que se persigue es la “defensa” de la institución parlamentaria por la capital importancia política que desempeña en los sistemas democráticos.

Aunque es cierto que formalmente la consideración del derecho a la retribución como garantía objetiva para el desempeño de las funciones parlamentarias y, por tanto, que forme parte del estatuto de derechos de los parlamentarios está reconocida para los Diputados y Senadores de las Cortes Generales –artículo 71.4 CE- también es cierto que



una consolidada jurisprudencia constitucional ha mantenido que, aunque la eficacia de las normas constitucionales organizativas del Estado central no puede trasladarse mecánica y automáticamente a las Comunidades Autónomas, de eso no se desprende, claro está, que no mantengan todo su valor persuasivo, inspirador y conformador análogo de instituciones análogas de ámbito autonómico, como en numerosas ocasiones ha ocurrido. Una eficacia expansiva que está en la naturaleza de las cosas, pues las Comunidades Autónomas son entes territoriales estatiformes.

Aunque es cierto que las retribuciones derivadas del Parlamento de Castilla-La Mancha no tienen el mismo fundamento normativo que en las Cortes Generales y para su reconocimiento debemos estar a las previsiones del Reglamento de la Cámara, no es menos cierto que tanto en lo material como en lo formal los objetivos son similares. Veamos los argumentos en uno y otro sentido.

Desde el punto de vista material, no debemos olvidar que el fundamento último de estas retribuciones, tanto en las Cortes Generales como en las Asambleas autonómicas, es coincidente. Los parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas asumen en ellas la función de ejercer un mandato derivado de elección directa por sufragio universal para el cumplimiento de las funciones que a las Cámaras Autonómicas les corresponden, entre otras la legislativa y la de control de sus respectivos Gobiernos. Por consiguiente, aunque sea dentro de su microcosmos jurídico en el que se desenvuelve la Comunidad Autónoma, en su seno los parlamentarios ejercen función análoga a la que corresponde a los miembros de las Cortes Generales respecto al conjunto del pueblo español, siquiera siempre matizada por el ámbito de competencia que pertenece a la misma de acuerdo con el Estatuto de Autonomía. *Mutatis mutandis*, en fin, la actividad de parlamentarios autonómicos tendría su correspondencia con la de los miembros de las Cortes Generales en cuanto al carácter retributivo de la misma, por más que su condición profesional esté más debilitada y que en algunos casos sea necesario acudir a un conjunto de normas para ver reflejado de forma clara su derecho a la retribución.

---

Desde el punto de vista formal, hemos de empezar recordando cual es la regulación de los derechos y prerrogativas parlamentarias en el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. El Título I se denomina “*De los Diputados Regionales*” y una vez que en el Capítulo I regula las condiciones para la adquisición, suspensión y

pérdida de la condición de Diputado, es el Capítulo II el que se ocupa en un mismo bloque, como en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado, “*De los derechos, prerrogativas y deberes de los Diputados*”. Es cierto que la trayectoria para el reconocimiento del derecho a la indemnización de los parlamentarios en Castilla-La Mancha, como en el resto de las Comunidades Autónomas, ha tenido un recorrido “complicado” a lo largo de los años. Pero eso no es causa de la minoración en cuanto a la función representativa que los parlamentarios autonómicos desarrollan sino más bien fruto del proceso de consolidación de las mismas Comunidades Autónomas y sus instituciones. Recordemos algunos datos que son muy significativos.

La regulación de las asignaciones parlamentarias a los Diputados de las Asambleas de las Comunidades Autónomas ha evolucionado sensiblemente a lo largo de estos años, al tiempo que se ha transformado la comprensión de estas Asambleas territoriales y se ha comprendido su papel central en los sistemas parlamentarios y formas de gobierno de las Comunidades Autónomas. Veamos sucintamente esa evolución.

La Constitución distingue entre aquellos Estatutos de Autonomía que se aprobaron por la vía del artículo 151 CE y los que se desarrollaron siguiendo la vía de iniciativa del artículo 143 de la CE. Respecto de los primeros –País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía- no existía mención alguna en cuanto a la retribución de los parlamentarios autonómicos, pero al menos el artículo 152.1 preveía la existencia de una Asamblea Legislativa. Una existencia que incluso fue discutida para las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, como Castilla la Mancha, hasta aclararse finalmente la cuestión tras el Informe Enterría que aceptó esta posibilidad organizativa con el fin de generalizar la potestad legislativa a todas las Comunidades Autónomas como parecía inevitable a la vista de la distribución constitucional de competencias.

No obstante, el Informe Enterría albergaba una consideración muy limitada y restringida de los sistemas parlamentarios autonómicos, razón por la cual los Acuerdos Autonómicos de 1981 decían que “*los miembros de las Asambleas sólo deberán percibir dietas, pero no consignaciones o sueldo fijo periódico*”. El límite reflejaba una concepción administrativizada y temerosa del nuevo fenómeno de las Asambleas territoriales que asociaba Comunidades Autónomas con entes locales y otro tipo de entes corporativos; un debate que asimismo se produjo en Italia de donde procede el recelo. La recomendación fue muy criticada por los especialistas y, poco a poco, saltó

por los aires con la consolidación del Estado autonómico al chocar con la realidad del lugar de un Parlamento en un sistema parlamentario.

La ausencia de mención expresa sobre qué tipo de retribución debían percibir los parlamentarios autonómicos en las Comunidades Autónomas que elaboraron sus Estatutos por la vía del 151 CE hizo que este asunto se dilucidara en los correspondientes Reglamentos parlamentarios. Así, el primer Reglamento del Parlamento Vasco, de 11 de febrero de 1983, atribuía a los parlamentarios vascos el derecho a *una asignación económica fija*, que incluía o no como complemento diferenciado una indemnización por gastos necesarios para el desempeño de sus funciones, y la posibilidad de percibir dietas por asistencia a indemnizaciones por gastos de viaje de acuerdo con los Presupuestos de la Cámara (artículo 15 del Reglamento). En el mismo sentido, el resto de Reglamentos de estas Comunidades Autónomas.

No obstante, esta falta de previsión estatutaria expresa, puede pensarse que del resto de la regulación que establecen estos Estatutos en relación a otros derechos y prerrogativas y de las mismas funciones de las Cámaras parece desprenderse la intención de auspiciar un régimen jurídico para las asignaciones parlamentarias similar al de los Diputados y Senadores de las Cortes Generales. En último extremo, el fundamento es también el derivado del ejercicio de una determinada actividad en régimen de dedicación profesional cual es la de Diputado autonómico.

Respecto de las asignaciones de los parlamentarios se produjo una situación totalmente distinta en las Asambleas que aprobaron sus Estatutos por la vía del 143 CE. Insistiremos que los Acuerdos Autonómicos de 1981 entre el Gobierno y el principal partido de la oposición establecieron que *“los miembros de las Asambleas sólo deberán percibir dietas, pero no consignaciones o sueldo fijo periódico”*. Como ha apuntado Muñoz Machado, una regulación de esta naturaleza se inscribía en el marco de un modelo institucional para estas Comunidades Autónomas de carácter local o corporativo donde se entendía que, puesto que las sesiones parlamentarias serían escasas y breves y su ámbito competencial limitado se debía prescindir de las asignaciones económicas.

La realidad de lo que posteriormente ocurrió fue bien distinta por dos razones. En primer lugar, porque el progresivo proceso de ampliación de competencias de estas Comunidades Autónomas del artículo 143 llegó a equipararlas sustancialmente con las del 151 CE desde mediados de los noventa. En segundo lugar, los Pactos Autonómicos

de 1992 que abrieron la puerta a una distinta configuración estatutaria mediante la reforma y, con ella, a una nueva organización institucional donde desaparecieron las limitaciones establecidas para las Asambleas autonómicas hasta ese momento: limitación del período de sesiones, prohibición de sueldos fijos para los parlamentarios, etc.

Producida la reforma de los Estatutos del artículo 143 CE y ampliado el techo de sus competencias, nos encontramos que el nivel competencial y el desarrollo institucional de Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha es similar a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del 151 CE. De hecho, producidas las reformas de esos Estatutos desapareció de ellos la mención a que las asignaciones a los Diputados fuera mediante dietas y compensaciones económicas, lo que revela el amplio consenso que se alcanzó en la materia. Un compromiso que carece de sentido romper en una Comunidad Autónoma para volver al pasado o a la experimentación.

También quedaron superados los iniciales temores y recelos por el proceso de ampliación del trabajo parlamentario. Al accederse a nuevas competencias autonómicas se produjo progresivamente un aumento de la actividad legislativa, una mayor necesidad de ejercer la función de control de la acción de los Gobiernos autonómicos, así como de la función electiva o de designación de autoridades de otros órganos que los Estatutos establecen. El resultado es que la organización interna de Parlamentos territoriales como el de Castilla-La Mancha, por el nivel de trabajo, empezó a parecerse a los de las Comunidades Autónomas de carácter histórico.

Además, la práctica parlamentaria de los años anteriores fue lo suficientemente negativa como para que todas las Cámaras territoriales se decantasen por un régimen económico estable. No sólo falló la razón teórica sino la razón práctica. La experiencia del sistema de dietas dista de haber sido buena. La mayor parte de los Reglamentos de esa época establecieron que los Diputados tenían derecho a la percepción de dietas por la asistencia a sesiones y a la compensación de gastos de desplazamiento, así como cuantas ayudas, franquicias, subvenciones e indemnizaciones se estableciese por la Mesa. Puesto que la regulación era tan abierta el régimen de dietas fue tan variado como la Cámara que regulaba las asignaciones, generándose situaciones en las que, incluso la dieta estaba determinada por el tiempo o las horas que se trabajaba en las sesiones de

Pleno o Comisión. El resultado, como ha señalado Soriano Hernández fue un efecto perverso que se ha denominado “*dietitis*” y que indicaba la utilización abusiva de las convocatorias, especialmente de las comparecencias para cuestiones de mayor o menor interés político. Fue pues una práctica frecuente que, en algunos Parlamentos, las reuniones de sus parlamentarios para actividades que podían sustanciarse en un breve tiempo se extendieran a lo largo del día con la finalidad de que aquéllos obtuvieran unos ingresos aproximados a los que hubieran percibido si tuvieran una retribución fija. Esta experiencia reciente sobre el abuso del sistema de dietas coincide con la experiencia histórica del fraude durante el sistema honorífico del mandato parlamentario bajo el período liberal. Por un lado las normas, por otro la realidad.

Ese régimen de dietas y subvenciones en aquellos parlamentos en los que funciona genera, pues, no pocos problemas e irregularidades. Un Letrado de un Parlamento autonómico -Matía Portillo- ha escrito, refiriéndose al sistema de las Cortes de Castilla y León, que la pluralidad de formas de “compensación” que establece el Reglamento de la Cámara mantiene en una situación de “amateurismo” a los parlamentarios que perjudica gravemente el buen funcionamiento del Parlamento autonómico, provocando disfuncionalidades en su quehacer cotidiano. Estas distorsiones –señala- se reflejan también negativamente en el régimen de incompatibilidades de los parlamentarios establecido en la Ley Electoral de Castilla y León, que no puede ignorar que la inmensa mayoría de los Procuradores regionales deben necesariamente compaginar el ejercicio de su mandato representativo con el mantenimiento de sus anteriores ocupaciones profesionales o laborales; de ahí que esa ley haga compatible el ejercicio simultáneo del escaño parlamentario y de la función pública autonómica. ¿Es ese el escenario que deseamos? Unos parlamentarios autonómicos cansados y agobiados por el desempeño de otras labores en unos momentos de crisis económica y confusión en que es más necesario que nunca el control parlamentario de la acción del Gobierno.

Por eso, más allá de si estamos ante las Cortes Generales o la Cámara de una Comunidad Autónoma, el cambio normativo que se ha realizado nos retrotrae varios lustros en la forma de configurar la actividad parlamentaria en nuestra historia reciente según hemos reseñado. Una retribución fija y regular no es un privilegio parlamentario. Muy al contrario, es la mejor manera de garantizar que toda persona, más allá de cuáles sean sus condiciones económicas y sociales, puede acceder a los cargos públicos

representativos. Este sólido argumento democrático no necesita de más justificación. Toda la doctrina parlamentaria, más allá de sus posicionamientos ideológicos, está de acuerdo con que la asignación estable, clara, transparente y equilibrada, es la mejor fórmula para que en una democracia parlamentaria el derecho de sufragio pasivo y el ejercicio del cargo público sean reales y efectivos.

Pero no acaban aquí los argumentos a favor de una retribución fija y regular. El sistema de asignaciones parlamentarias está indisolublemente unido al régimen de incompatibilidades. La incompatibilidad es un instituto constitucional que tiene un doble objetivo: por un lado, asegurar que el parlamentario electo no compagina con la actividad institucional otra actividad que le pueda dificultar o impedir el pleno desarrollo del mandato; por otro, establecer un sistema para garantizar la plena independencia del parlamentario en el ejercicio de su función representativa. Por eso, las incompatibilidades aparecen como un instrumento para garantizar la independencia objetiva del parlamentario.

Pues bien, en el caso de las Cortes de Castilla-La Mancha el régimen de incompatibilidades es de una gran severidad, es difícil si se tiene dedicación exclusiva poder desempeñar cualquier actividad pública o privada. El objetivo, con toda seguridad, no es sólo la dedicación plena a las Cortes, sino también evitar situaciones de tráfico de influencias y posibles casos de corrupción. Con el cambio del régimen retributivo también se ha cambiado el régimen de incompatibilidades que ahora, para los Diputados sin dedicación exclusiva, no regirán las previsiones de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (artículo 19.2 y 3) con lo que se facilita la posibilidad de las irregularidades que antes señalábamos.

Desde luego estas modificaciones normativas sobre el régimen de incompatibilidades son posibles, pero no se debe perder de vista que de esta forma, además de dificultarse la dedicación a la actividad parlamentaria para aquellos que tengan que compatibilizarla con un trabajo que les obligue a cumplir un horario (piénsese simplemente en las grandes distancias existentes entre los límites de esta Región y Toledo, por ejemplo desde Caudete o Hellín más de 300 kilómetros y cuatro horas de coche, no digamos si los Diputados son de Yeste o de Molina de Aragón), podría abrirse un sinfín de colisiones de intereses que en nada favorecerían la transparencia y el establecimiento de condiciones para que no se den casos de

corrupción política que tanto daño hacen al sistema político y a la consideración de la representación política.

No menos grave es que podamos volver a la situación que se dio en el período en el que en los Parlamentos autonómicos se retribuía con dietas, como ya se ha dicho, una de las razones que llevó a muchos de ellos a cambiar a un sistema de retribución fija y regular (v.gr. la Asamblea de Madrid) fue acabar con la *dietitis*. Una patología que consistía en aumentar la presencia en comisiones, ponencias y reuniones de todo tipo, además de alargar en el tiempo las sesiones de los Plenos o las Comisiones para que la asignación mediante dietas fuera equivalente a la retribución salarial.

En definitiva, para tratar de arreglar un problema, economizar el gasto en unos costes limitados en su cuantía, nos arriesgamos a generar problemas mucho más serios y costosos de conflictos de intereses y de desorganización de la organización parlamentaria con la fuerte tentación de convertir paso a paso, día a día, las dietas en un sustitutivo o alternativa a la remuneración fija como ya ha ocurrido en varias Asambleas territoriales en el pasado.

Luego, si no se establece un régimen de dedicación exclusiva con una retribución suficiente, se abre una nueva regulación del régimen de incompatibilidades y con ello nos encontramos con la pintoresca -y frecuente- situación de que un parlamentario autonómico esté compatibilizando las asignaciones parlamentarias con otra retribución pública, normalmente en la Administración de la misma Comunidad, o con el desempeño de actividades privadas que puedan generar colisiones de intereses públicos y privados. El resultado es que se suprime la dedicación exclusiva y la asignación económica con el objetivo de reducir los gastos públicos y lo que sucede es que el gasto real, sumando el nuevo sistema de dietas e indemnizaciones y sueldos en otras funciones públicas, es aun mayor.

**III.-** Existen razones de peso que permiten afirmar que el mejor sistema para el funcionamiento de una democracia avanzada es la asignación de un sueldo a los representantes. Desde luego es el que mejor garantiza que en un sistema de parlamentarismo racionalizado la oposición puede desarrollar su labor con plenas garantías y sin ningún tipo de limitaciones explícitas o implícitas.

En primer lugar, sólo el sistema de sueldo permite realizar de forma óptima el principio de igualdad en el acceso a los cargos representativos. Estamos hablando de una igualdad real y efectiva, no de una mera igualdad formal. El sistema de dietas lleva, en la práctica, a que casi todos los parlamentarios sean funcionarios, pues son los únicos que pueden realmente compatibilizar su trabajo con la actividad parlamentaria. Aquellos que desarrollan una actividad privada o un trabajo por cuenta propia o ajena siempre van a contar con muchas más dificultades para poder compatibilizar ambos objetivos.

En segundo lugar, el sistema de sueldo implica, por lógica, una mayor eficacia en el cumplimiento de las funciones parlamentarias, desde una perspectiva individual, especialmente en lo que atañe a la relación entre representantes y representados. El sistema de dietas favorece el “presentismo”, pues los parlamentarios asisten sin falta a todas las sesiones a las que son convocados, porque si no lo hacen, no cobran, pero las actividades que no conllevan dietas, como reunirse con colectivos ciudadanos, estudiar los temas en profundidad, atender a los medios de comunicación, etc., no siempre van a ser realizadas satisfactoriamente, debido a las obligaciones laborales o profesionales de los parlamentarios.

En tercer lugar, el sistema de sueldo también favorece una mayor eficacia en el funcionamiento del propio parlamento desde una perspectiva puramente organizativa. Una consecuencia perversa de la no existencia de sueldos es que gran parte de la actividad parlamentaria gira en torno a las dietas: la experiencia de los parlamentos que se han regido hasta ahora por este sistema, como, por ejemplo, el de Castilla y León, nos enseña que en ellos es significativamente mayor el número de miembros de las comisiones y el número de sesiones de comisiones y ponencias, sin que el contenido real de estas reuniones justifique muchas veces su convocatoria. Téngase en cuenta también que, cuando no se prevén subvenciones directas a los partidos políticos, una parte de las dietas que cobran los parlamentarios se detrae para financiar la actividad ordinaria de los partidos, y la consecuencia de ello es que la actividad parlamentaria se ve aún más inflada, artificialmente, para atender esas necesidades.

En cuarto lugar, sólo el sistema de sueldo es compatible con un cierto “estatus de la oposición” que posibilite el correcto ejercicio de la función de control. A nadie se le escapará que en los parlamentos actuales no es igual la labor que realizan los parlamentarios de la mayoría gubernamental y los de la oposición. La función de control



-la más importante en los parlamentos contemporáneos, porque hoy en día los parlamentos aprueban las leyes, pero no son ellos quienes “hacen” las leyes, sino los gobiernos- la realiza la oposición. Por tanto, la ecuación es sencilla: si tenemos parlamentarios a tiempo parcial, la labor de oposición será siempre más floja. Si, además, los parlamentarios tienen que dedicar gran parte de su tiempo a alimentar la maquinaria con iniciativas para generar dietas, el resultado es un parlamento donde los diputados de la oposición, en vez de estar preocupados por desarrollar su actividad de contacto con la ciudadanía y transmisión de sus quejas, iniciativas y deseos al parlamento, se ocupan de personarse en Comisiones, realizar iniciativa quizás innecesarias, pero que todo ello computa a los efectos de la consecución de una mayor dieta o indemnización.

Por último, a lo anterior hay que añadir otra gran perversión que se genera con el sistema de dietas, pues el grupo mayoritario, a través de su control sobre la programación de la actividad parlamentaria y, por tanto, sobre el número de dietas, tiene en sus manos un importante mecanismo de presión sobre la oposición, con la ventaja de que, además, la oposición nunca se atreverá a quejarse públicamente cuando reciba menos dinero, pues ello sería tremendamente impopular.

En conclusión, un sistema de dietas es altamente disfuncional. Un parlamento cuyos miembros sean remunerados mediante ese sistema seguirá siendo un parlamento, nadie lo duda, pero será un parlamento menos igualitario en cuanto al acceso al mismo, menos eficaz, peor organizado y más manipulable por parte del partido mayoritario.

**IV.-** Entendido en el sentido que hasta aquí le estamos dando a las retribuciones de los parlamentarios un paso más sería tener en cuenta que ha dicho el Alto Tribunal sobre esta materia.

No hay hasta la fecha pronunciamientos claros y resolutivos en relación a como se han de considerar las retribuciones de los parlamentarios. Si que ha tenido la oportunidad el Tribunal Constitucional de pronunciarse de forma más clara sobre cómo se han de considerar las asignaciones que se atribuyen a los Grupos Parlamentarios. Por ello, veamos ambos, la doctrina en cuanto a las atribuciones individuales y sobre las asignaciones a los Grupos Parlamentarios:

A. En cuanto a las asignaciones a parlamentarios individualmente considerados, la jurisprudencia no es clara puesto que estamos ante una materia que, hasta el momento, no se había planteado conflicto alguno que haya merecido la intervención directa del Tribunal Constitucional. Ninguna mayoría parlamentaria se había atrevido a tratar de menoscabar el ejercicio de los cargos representativos y en particular de las funciones de la oposición por el procedimiento de eliminar la asignación que por su desempeño tienen fijados los miembros de las Cámaras representativas. Si ha habido algunas sentencias que en fundamentos colaterales, y referidas a instituciones de carácter corporativo, han hecho referencia a las asignaciones de los representantes individualmente considerados.

La primera de ella es la STC 169/2009, de 9 de julio, pero es importante señalar desde el principio que se trata de una doctrina sentada con relación a la limitación legal de los fenómenos del transfuguismo, en forma alguna presente en el caso de las remuneraciones de los miembros de las Cortes de Castilla- La Mancha que estamos analizando, y ello al margen del dato de que se trate de miembros de una Diputación Provincial y no de un Parlamento.

En efecto, en la referida sentencia se afirma que *“la posibilidad de desarrollar su actividad en régimen de dedicación exclusiva, así como los beneficios económicos y la infraestructura asociada al grupo, son limitaciones que, con carácter general, no pueden considerarse lesivas de los derechos que consagra el artículo 23.2”*, pero razonando inmediatamente que estas medidas son adecuadas para la finalidad perseguida por el legislador que es la limitación del fenómeno del transfuguismo, de manera que, en efecto, se trata de evitar que los medios públicos ligados a la representación sean utilizados por personas que por su condición de tránsfugas han traicionado la esencia misma de la relación representativa (en el mismo sentido las SSTC 20/2011, de 14 de marzo, y 9/2012, de 18 de enero).

Supuestos por tanto absolutamente alejado del que ahora estamos analizando, en el que parece quererse limitar por parte de la mayoría la capacidad de ejercicio de las funciones parlamentarias correspondientes a las minorías. Una sanción a la representación y en forma alguna a la traición a la misma.

Quizás la sentencia del Alto Tribunal que de forma más clara identifica el contexto muy excepcional en el que se establece que las asignaciones económicas de los Concejales o Diputados Provinciales no forman parte del núcleo básico del derecho de

ejercicio de cargo público representativo es la 246/2012, de 20 de diciembre, en la que se resuelve una Cuestión de inconstitucionalidad ante los artículos 32.4 y 33.3 de la Ley 2/2003, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid, por entender que dichas normas restringen los derechos de los Concejales electos que por no incorporarse a un Grupo Municipal “ideológico” pasan a considerarse como “miembros no adscritos”.

El Tribunal Constitucional, haciéndose eco y matizando la doctrina que ya había apuntado en la Sentencia 9/2012, de 18 de enero, donde se resuelve otra Cuestión de Inconstitucionalidad ante el párrafo tercero del artículo 73.3 de la LBRL de 1985, en la redacción resultante de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, apunta que lo que verdaderamente justifica su doctrina es evitar que el fenómeno del transfuguismo lleve a personas que en su condición de tránsfugas utilizan los medios públicos ligados a la representación de forma ilegítima y, con ello, traicionen la esencia misma de la relación representativa.

Lo primero que nos recuerda el Tribunal es que estos preceptos tienen su origen en el acuerdo sobre el código de conducta política en relación con el transfuguismo de las corporaciones locales, que se firmó por la práctica totalidad de los partidos políticos el 7 de julio de 1998, y que fue renovado por nuevos acuerdos el 26 de septiembre de 2000 y 23 de mayo de 2006. La finalidad de estos acuerdos es la de respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático. Con este objetivo se disponen una serie de medidas *“para frenar y reducir el condenable fenómeno de la deslealtad política conocido como transfuguismo”* entre las que se encuentra la creación legal de la figura de los *“miembros no adscritos”*.

Por ello, el Tribunal constitucional señala que el distinto trato que el artículo 73.3 de la LBRL en los términos regulados en la Ley 57/2002, de 16 de diciembre, otorga a los miembros de las corporaciones locales en función de su adscripción o no a un grupo político *“está justificado en la diferente situación en la que se encuentran, al no haberse incorporado al grupo político constituido por la formación electoral por la que fueron elegidos: puede someterse a un régimen jurídico parcialmente diferente a los representantes que no se integran en el grupo político constituido por la formación en la que concurrieron a las elecciones respecto de aquéllos que sí lo hacen, todo ello*

*sin perjuicio de respetar las facultades de representación que son propias del cargo electo, pues, como se ha indicado, el diferente trato que se otorga en este caso a los diputados no adscritos no conlleva una limitación de las facultades que constituyen el núcleo de sus funciones representativas".* En principio, las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden a un fin legítimo. La actitud del tráfuga, que, aun ejerciendo su derecho individual, altera el equilibrio de fuerzas derivado del grupo político con el que había concurrido a las elecciones, otorgando con su conducta la mayoría a otro grupo hasta ese momento minoritario, altera, aun en un segundo nivel, la representación democrática, pues la votación a un determinado partido político se efectúa no sólo por la calidad de las personas que lo integran en las listas electorales, sino por la perspectiva política e ideológica que representan. En este sentido, debemos recordar que este Tribunal ha puesto de manifiesto la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes, entre otras, en la STC 32/1985, de 6 de marzo (FJ 2), en la que ha afirmado que es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (artículo 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (artículo 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía.

En definitiva, tanto en la Sentencia 9/2012 como en la 246/2012 lo que el Tribunal Constitucional pone de manifiesto es que la adscripción política de los representantes tiene tal relevancia constitucional que puede determinar, de acuerdo con las previsiones normativas, las condiciones de ejercicio del cargo representativo. Esto es así porque la inclusión del pluralismo político como valor jurídico fundamental (artículo 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (artículo 6 CE), dotan de relevancia jurídica a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas

infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Así, en el caso que resuelve la Sentencia 246/2012 los preceptos cuestionados de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, que se ajustan a la regulación del artículo 73.3 de la LBRL según la regulación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que introduce la figura del concejal no adscrito en los Ayuntamientos madrileños con una diferencia en cuanto a los derechos económicos y retributivos respecto de los Concejales adscritos a grupos municipales ideológicos, no es contrario al artículo 23.2 de la CE por tener un objetivo legítimo: *“poner coto al fenómeno del denominado transfuguismo político en el ámbito de las corporaciones locales”*.

Como decía al inicio, nada tienen que ver los supuestos que hemos vistos, donde la limitación de los derechos económicos y retributivos están determinados por la condición de “tránsfuga” de los Concejales o Diputados Provinciales, con los derechos económicos de Diputados regionales que han accedido y se mantienen con plena normalidad y cumplimiento efectivo de su función representativa.

**B.** La falta de resoluciones directas y claras del Tribunal Constitucional sobre el reconocimiento de las asignaciones económicas de los Diputados como parte del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargo público representativo –artículo 23.2 CE- no han faltado cuando se ha pronunciado sobre cómo se han de considerar la asignaciones y subvenciones que reciben los Grupos parlamentarios. En este caso, en diversas sentencias se ha manifestado claramente reconociendo que dichas asignaciones económicas sí forman parte del derecho del artículo 23.2 de la CE.

En la Sentencia 214/1990, de 20 de diciembre, un diputado de la Asamblea de Madrid que ha decidido pasarse al Grupo Mixto, que hasta la fecha no tenía miembro alguno, entiende que se ha conculcado sus derechos de participación cuando la Mesa de la Cámara en aplicación del artículo 27.1 del Reglamento decide que las subvenciones que corresponden a cada Grupo Parlamentario se debía ponderar en función del número de miembros del Grupo. El Alto Tribunal entiende que dicho criterio no vulnera la Constitución y los derechos de los parlamentarios. El Tribunal dice que *“...esta interpretación del órgano rector de la Asamblea de Madrid sobre el verdadero sentido del art. 27.1 del Reglamento, a tenor del número mínimo de Diputados necesario para*

*la formación de los Grupos Parlamentarios, que establece el art. 21.1 de la propia norma reglamentaria, no puede tenerse por vulneradora del derecho fundamental que al recurrente, como único componente del Grupo Mixto, le reconoce el art. 23.2 de la C.E., ya que con la decisión de la Mesa no se le priva de ejercer las funciones de su cargo de Diputado sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento. En efecto, resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños. Lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el art. 23 C.E". (El subrayado es nuestro).*

En el mismo sentido, pero con una resolución en este caso reconocedora del amparo, la Sentencia 15/1992, de 10 de febrero, en la que se tiene que dilucidar si una Resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria que suspende la percepción de una subvención que se daba a todos los Grupos Parlamentarios en el caso del Grupo Mixto, donde el Tribunal concluye, como decíamos, dando el amparo y diciendo "...mas la finalidad de las subvenciones parlamentarias "no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo legal, han de integrarse de los recursos económicos necesarios" (STC 214/1990); y por ello es evidente que ninguna de aquellas razones puede aceptarse como justificación de la medida; así, el hecho de que el Grupo Mixto esté formado por Diputados que no hayan acudido a las elecciones como Grupo Independiente no guarda ninguna relación con la diferencia de tratamiento en cuanto a subvenciones otorgadas a todos para posibilitar su funcionamiento; menos aún el que

*sus miembros desempeñaran otras funciones públicas, cuestión ajena a la subvención del Grupo y que únicamente cabría examinar desde el punto de vista de la compatibilidad de percepciones o funciones de cada Diputado (...) “...Dichas razones no justifican, pues, el hecho de que al Grupo Mixto se le haya dejado de aplicar (aunque fuese transitoriamente) la norma establecida de modo general para todos los Grupos Parlamentarios sin fundamento razonable, vulnerando así claramente sus derechos a un trato igual y al desempeño de sus funciones institucionales en plano de igualdad, pues si la subvención se otorga a cada Grupo para facilitar las funciones institucionales de la Cámara, al ser éste privado de ella hubo de cumplirlas en condiciones desfavorables respecto de los demás. En consecuencia, procede declararlo así e invalidar la Resolución Aclaratoria Provisional de la Presidencia de la Asamblea sobre las subvenciones a dicho Grupo Mixto que aquí se recurre. A esta conclusión no se opone la citada STC 214/1990, según la cual no se produjo vulneración del art. 23.2 C.E. por la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto (allí, de la Asamblea de Madrid); en aquel caso, por exigir el Reglamento un número de Diputados no inferior a cinco para constituir el Grupo Mixto y haberse formado sin embargo por uno sólo, la resolución recurrida se limitó, por razones de equidad, según expresaba, a reducir en proporción la cuantía de la asignación del Grupo, lo cual revela que sí existió un fundamento objetivo y razonable, o más aún, que no se produjo de hecho una real desigualdad; muy al contrario, ahora se trata, repetimos, de la privación o suspensión de la totalidad de la subvención a un Grupo Mixto constituido reglamentariamente por el número de miembros exigido y que, por ello, tendría derecho a la percepción plena atribuida por igual a todos los Grupos de la cual se le priva por decisión singular aparte de que la justificación ofrecida tampoco puede reputarse razonable, como antes decimos”.*

La conclusión por tanto, aquí sí es clara, para el Tribunal Constitucional resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios. Luego, los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de los Grupos, aquí sí, forman parte del derecho del artículo 23.2 CE.

De lo anteriormente apuntado se pueden deducir tres premisas a los efectos de nuestra demanda:

- a) Las subvenciones a los grupos parlamentarios han sido consideradas contenido del artículo 23.2 de la Constitución.
- b) Corresponde a los reglamentos parlamentarios su determinación.
- c) La determinación concreta de esas subvenciones puede ser modulada reglamentariamente siempre que respete una sustancial igualdad entre los grupos políticos y que les permitan seguir realizando las funciones representativas a cuyo servicio se encuentran.

Luego la consecuencia que se puede sacar de lo anterior es bien clara: si las subvenciones atribuidas a los Grupos Parlamentarios son consideradas parte del artículo 23.2 de la Constitución, parece bastante poco factible sostener que las asignaciones económicas atribuidas a los Diputados individualmente considerados no tengan la misma consideración. Aunque es cierto, que los Grupos Parlamentarios, en un régimen parlamentario racionalizado, cumplen una función esencial para desarrollar el trabajo parlamentario, lo cierto es que son los Diputados los que ostentan la función representativa de forma directa y personal y, por ello, como ya hemos señalado en otro momento de este recurso, es a ellos a los que les compete el ejercicio de los derechos integrados en el artículo 23 de la Constitución española.

V.- Resuelto que las asignaciones parlamentarias forman parte de los derechos implícitos al desempeño del mandato parlamentario autonómico, y que cuando se ha declarado que no forman parte de los derechos de acceso y permanencia al cargo público representativo ha sido para proteger la función representativa de actos de transfuguismo en los entes locales, conviene también alejar un extendido error consistente en creer que estamos hablando de una retribución que se asigna al Diputado de acuerdo con una “relación laboral” o por el desempeño de una “función pública” cuyos términos jurídicos pueden perfectamente ser alterados libremente y de forma sobrevenida de acuerdo con una comprensión laboral o funcionarial del asunto o al



modo de una negociación colectiva. Nada de esto es cierto. El parlamentario no ejerce en sentido estricto una “profesión” o un “trabajo” del cual nazca el derecho a la percepción de un salario; no existen las notas de dependencia y ajenidad propias de las relaciones laborales -como ha estudiado Alfonso Fernández Miranda- sino una prestación sinalagmática que pretende la retribución global de la función ejercida. Hablamos de otra cosa, del ejercicio de un “cargo público” representativo, que contribuye a conformar democráticamente la voluntad de las Cámaras de acuerdo con los deseos e intereses de los representados y donde las asignaciones se unen indisolublemente al ejercicio del cargo y a su mismo *status*; no sólo con el mero fin de retribuir una actividad parlamentaria sino también para garantizar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos y la independencia en el ejercicio de la representación. Todo ello reclama unas mínimas garantías de estabilidad en la posición constitucional y estatutaria y el régimen económico de los parlamentarios autonómicos, y, en todo caso, reforzadas respecto de las existentes en una mera relación laboral o funcionarial con el fin de permitirles mantener y construir la relación de representación política de los ciudadanos que es indefectible para la existencia de un Estado compuesto y de la Comunidad Autónoma. El Parlamento no puede ser tratado como un conjunto de funcionarios por la especial dignidad de sus funciones. La misma existencia de las asignaciones parlamentarias, frente a exclusiones precipitadas o irrazonables, forma parte sustancial de la configuración del cargo público representativo y de su dimensión prestacional en un Estado democrático. La consecuencia lógica es que el régimen de nacimiento, disfrute y extinción de la remuneración deba estar unido a la adquisición y extinción del mandato sin permitirse alteraciones o exclusiones desproporcionadas y sobrevenidas de sus condiciones esenciales –otra cosa son ajustes o modificaciones accidentales-; con más razón si no mantienen siquiera unas cautelas de transitoriedad en una medida tan radical como es la exclusión de las retribuciones fijas, que es, precisamente, lo que hace la norma que estamos recurriendo: modificar sustancial, permanente y de forma sobrevenida el régimen económico de los parlamentarios castellano-manchegos avocándoles a que tengan que replantearse si pueden seguir desarrollando la función parlamentaria en esa nueva situación o, en el mejor de los casos, teniendo que compatibilizarla con otras actividades profesionales que dificultarán su trabajo en la Cámara.

**VI.-** Un complemento no menor a todo lo que estamos diciendo es el efecto que la reforma del Reglamento de la Cámara produce sobre situaciones jurídicas consolidadas en una norma anterior. Es decir, la aplicación de forma retroactiva de los artículos 11 y 12 del Reglamento a situaciones de hecho –retribuciones de los Diputados- configuradas por la antigua norma reglamentaria que afecta al principio de *irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales* (artículo 9.3 CE). No debemos perder de vista que estamos ante una retroactividad de grado máximo, puesto que el nuevo Reglamento se aplica a una relación jurídica básica y a sus efectos, sin tener en cuenta para nada que aquella fue creada, se empezó a ejecutar y conforma los derechos de los parlamentarios sobre el imperio del Reglamento anterior.

No cabe sostener que no es retroactiva la norma porque sólo se aplica para el futuro sin que se afecte a actos realizados o constituidos conforme a la norma anterior, puesto que la aplicación del nuevo Reglamento de la Cámara y la interpretación que hace la Mesa de la Cámara (**documento unido 3**) tiene efectos sobre una situación consolidada anteriormente como era el derecho que los Diputados tenían a optar por la dedicación exclusiva y la asignación de un sueldo, por más que la nueva norma no afecte a los salarios ya recibidos.

Tampoco puede sostenerse que el principio de autonomía parlamentaria del artículo 71.2 CE dota a las Cámaras de una esfera de decisión propia que se plasma en la autonomía reglamentaria. Es cierto que dicho derecho interno de los Parlamentos reconoce el derecho de autoorganización a las Cámaras y, con ello, la posibilidad de modificar las reglas de organización y funcionamiento que institucionalizan el debate parlamentario. Sin embargo, estas facultades de autodelimitación organizativa encuentran su límite en el respeto a los derechos y prerrogativas de los parlamentarios. Como ha señalado la Sentencia 141/2007, “...aunque compete también a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar, en determinadas materias, los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas y que integran el derecho garantizado por el art. 23.1 CE, una vez creados quedan integrados en el estatus representativo. En efecto, conforme a la doctrina de este Tribunal, la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica

*de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. (SSTC 10/1983, de 21 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2). El respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido sólo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción. Pero es también respeto a las reglas mismas, incluso frente a quienes son los protagonistas del juego político que en ellas se desarrolla, a los que no puede estar permitida su alteración fuera del margen reglamentariamente establecido (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6).*

Precisamente es lo que sucede en esta ocasión, que la reforma reglamentaria que se impugna en esta demanda ha conculcado los derechos de los parlamentarios. En ausencia de disposición relativa a la aplicación transitoria del nuevo Reglamento de la Cámara y en aplicación de la Disposición Final que marca su entrada en vigor el 1 de enero de 2013 se opta por un cambio radical y sorpresivo del régimen económico de los diputados que están en ejercicio de sus funciones representativas que afecta de forma directa y sustancial al derechos de acceso, ejercicio y permanencia en el cargo público representativo –artículo 23.2 CE- y, por extensión, al derecho de participación pública mediante representante –artículo 23.1 CE- y a los principios de irretroactividad de las disposiciones no favorables restrictivas de derechos individuales –artículo 9.3 CE- y el principio democrático –artículo 1.1 CE-.

**VII.-** Dicho todo lo anterior en cuanto a la consideración de las retribuciones de los parlamentarios, nos queda ahora por comprobar de forma definitiva como quedan introducidas dichas asignaciones en el marco constitucional del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargo público representativo (artículo 23.2 CE) y, por extensión, el derecho a participar en los asuntos públicos a través de los representantes (artículo 23.1 CE).

De acuerdo con una muy consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 CE, junto al que reconoce el apartado 1 del mismo precepto constitucional, encarna el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el artículo 1 CE y es la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (SSTC

51/1984, de 25 de abril, FJ 2; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 64/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2; 90/2005, de 18 de abril, FJ 2). En este sentido, el artículo 23.2 CE garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, así como que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4). Esta faceta del derecho fundamental hace que se haya definido como un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden. Una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren (por todas, STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4).

En definitiva, para apreciar que existe vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios contenidos en el artículo 23.2 CE, es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos que les reconocen las normas internas de la Cámara. No obstante, tampoco cualquier acto que infrinja el estatuto del parlamentario en la Cámara lesiona el derecho fundamental, pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria.

Puesto que el derecho de acceso, permanencia y ejercicio al cargo público representativo (artículo 23.2 CE) se reconoce en condiciones de igualdad a todos los parlamentarios en los términos previstos en los reglamentos parlamentarios y, además, el Alto Tribunal ha señalado que no cualquier acto que infrinja el estatuto del diputado en la Cámara lesiona el derecho fundamental, puesto que solo poseen relevancia

constitucional los derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, la cuestión está en saber qué materias conforman ese núcleo esencial. De la doctrina del Tribunal en esta materia, que es sustancialmente casuística, y de los distintos pronunciamientos podemos reconocer algunas actividades que forman parte de ese “núcleo esencial”, pero de ningún modo es una previsión cerrada a la que no se le puedan incorporar otras si se comprueba que puede afectar a la función representativa que deben realizar los parlamentarios. Veamos algunos casos:

En este sentido, la Sentencia 141/2007, de 18 de junio, que hace referencia a la situación de los parlamentarios de Grupo Partido Riojano del Parlamento de la Rioja que debido a la modificación del Reglamento de la Cámara se les obliga a incorporarse al Grupo Mixto con la consiguiente pérdida de derechos respecto de su situación anterior cuando formaban parte de un grupo parlamentarios propio. El Alto Tribunal entiende que vulneran el núcleo esencial de los derechos parlamentarios los actos que dificulten el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, también, si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente la actividad parlamentaria o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.

La Sentencia 169/2009, de 9 de julio, relativa a los derechos de los miembros de las Diputaciones Provinciales, se dice que las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la actividad representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación provincial se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno provincial, la de participar en las deliberaciones del pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores.

En la Sentencia 20/2011, de 14 de marzo, respecto a los derechos de los miembros de una corporación municipal se concluye que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal y, con ello, se produce una lesión de los derechos de participación política ex artículo 23 CE.

En la Sentencia 246/2012, de 20 de diciembre, sobre los derechos, también, de los miembros de una corporación municipal se concluye que, entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local, se encuentran, en todo caso, la de participar en la actividad de control del gobierno local, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores. También se atenta contra el derecho al ejercicio de la función representativa cuando a los concejales “no adscritos” o del grupo mixto se les impide formar parte de las comisiones informativas puesto que los dictámenes e informes que en ellas se elaboran son determinantes para el desarrollo de la función de control que se realiza en el Pleno de la corporación.

De las Sentencias antes señaladas se llega a la conclusión de que todas las decisiones o actos que dificulten o impidan el ejercicio de las funciones parlamentarias (legislativa, control o designación) impidiendo la participación en las deliberaciones o votaciones en el Pleno o cualquier otro órgano de decisión o deliberación de la Cámara, serían contrarios al artículo 23.2 CE. También sería contrario a ese derecho impedir el acceso a la información necesaria para la plena conformación de criterio a los efectos de participar en las deliberaciones y votaciones consiguientes.

Sin embargo, el Alto Tribunal nada ha aclarado sobre en qué casos se podría afectar al derecho de acceso y ejercicio de cargo público por “*decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes*” (*in fine* fj.3 STC 141/2007). Expresión con la que entendemos el Tribunal ha querido introducir una “actividad” parlamentaria que, pese a su gran importancia, suele olvidarse: la función representativa. Es cierto que el trabajo parlamentario se desarrolla mediante la integración en los distintos órganos de las cámaras, el acceso a la información necesaria y la posibilidad de participar en las deliberaciones y votaciones para conformar la función legislativa, de control político, designación de autoridades u otras funciones que se encomiende al órgano parlamentario, pero también es cierto, que la principal misión que tiene todo representante es hacer efectiva en condiciones de igualdad el derecho a la

representación. Para ello, tanto las constituciones como las normas internas de funcionamiento de las cámaras, establece un conjunto de derechos y prerrogativas que se unen al parlamentario electo desde el mismo momento de su proclamación con el objetivo de garantizar que ese “lazo” entre representado y representante producido en las elecciones se mantiene durante toda la legislatura sin intromisiones o impedimentos. Por ello, al igual que no se entendería que se restringiesen las prerrogativas parlamentarias (inviolabilidad, inmunidad y fuero judicial), mucho menos cuando ya se ha iniciado la legislatura y forman parte del estatuto del parlamentario, tampoco se entiende que se supriman o restrinja los derechos económicos que también forman parte de ese estatuto del diputado y que son determinantes no solo para poder desarrollar con plena dedicación las funciones parlamentarias sino también para garantizar que cualquier persona, más allá de su situación económica puede desempeñar la función representativa. Como ya hemos desarrollado en esta demanda, la retribución de los parlamentarios tiene un fundamento profundamente democrático y está asociada al empeño por remover las diferencias sociales y económicas que puedan impedir el ejercicio del cargo público representativo en condiciones de igualdad real y efectivas. De tal suerte, que se puede decir que, en la práctica, la falta de un salario que libere al parlamentario de las dificultades para poder mantenerse en la función pública sin ver peligrar su condiciones de vida y las de su familia, está afectando al derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos –artículo 23.2 CE-

Mucho más si tenemos en cuenta, como ya hemos visto, que el Alto Tribunal ha reconocido que las asignaciones económicas previstas a los Grupos Parlamentarios forman parte del derecho del artículo 23.2 CE. Sería bastante paradójico que a los grupos se reconociera un derecho, por muy importante que sea su labor en nuestro parlamentarismo racionalizado, y no se hiciese igual con los que son los sujetos principales de la representación: el diputado individualmente considerado.

En el caso que nos ocupa, régimen económico de los diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, la reforma del Reglamento que se impugna en este recurso lo que hace es cambiar el régimen de retribuciones de los diputados desde el momento de su entrada en vigor, suprimiendo su situación de dedicación exclusiva salvo en aquellos casos que la Mesa de la Cámara establezca y, con ello, dejando a la mayoría de los Diputados en unas condiciones más difíciles para poder compatibilizar representación y acceso a los recursos para su propia supervivencia.

Por todo lo anterior entendemos, que en el caso de las Cortes de Castilla-La Mancha, puesto que el Reglamento de la Cámara establece que el régimen de retribuciones forma parte de los Derechos y prerrogativas parlamentarias (Capítulo II), la relación retributiva que se ha generado entre los Diputados y la Cámara sólo debería ser modificada o transformada sustancialmente cuando se produzca la extinción de la relación causal que le sirve de fundamento: el mandato.

En efecto, desde nuestro punto de vista el cambio sobrevenido del régimen retributivo tan drástico dentro de una misma Legislatura y por ello sin capacidad alguna de reacción de los afectados como entraña el paso de una situación de una asignación fija y regular a un régimen de dietas e indemnizaciones, comprime tanto la situación de los parlamentarios que deviene inconstitucional. La remuneración estable llevó con toda probabilidad a muchos candidatos a parlamentarios a decidir dejar, al tiempo de tomar posesión, las actividades profesionales o funcionariales que antes desempeñaban e incorporarse a participar en los asuntos públicos. El nuevo y radical cambio a un régimen de dietas e indemnizaciones conlleva para ellos tener que reincorporarse a su trabajo o puesto anterior, condicionándose o dificultándose sustancialmente su acción representativa y afectando a la igualdad entre unos y otros tipos de representantes. Mucho más, si tenemos en cuenta que fueron elegidos para desempeñar un mandato representativo por un periodo de cuatro años y esos derechos retributivos se anudaron a su actividad desde el mismo momento en el que fueron elegidos y tomaron posesión. Es bueno recordar que la remuneración parlamentaria no es un privilegio personal sino que se trata de una garantía objetiva para el mejor desempeño del trabajo parlamentario; lo que se pretende es garantizar que el Diputado se dedica plenamente a la actividad representativa para el mejor funcionamiento del Parlamento. Esta garantía objetiva no podrá continuar asegurándose para quien accedió al cargo representativo con unas previsiones de remuneración que se han visto transformadas de la noche a la mañana haciendo mucho más difícil –si no imposible- compaginar su dedicación pública con su vida privada y familiar.

En suma, la radicalidad de la medida, adoptada sin cautela alguna de transitoriedad, afecta sustancialmente y de forma sobrevenida a las condiciones esenciales del mandato parlamentario que recibieron los representantes autonómicos y viola la igualdad en el acceso, la permanencia y el ejercicio de los cargos públicos representativos (artículo 23,2 CE), si se enjuicia desde el principio de proporcionalidad



en sentido estricto, es decir, desde la adecuación o relación entre el fin perseguido por la medida, la necesidad de la misma y el sacrificio excesivo infligido a los afectados. Y, por extensión, se afecta a los artículos 9.3 y 23.1 de la CE. Lo que nos lleva a solicitar del Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de las normas recurridas.

Por lo expuesto

**SOLICITA AL TRIBUNAL** tenga por presentado este escrito y los documentos que le acompañan, por hechas todas las manifestaciones que en el mismo se contienen y por formulado, en tiempo y forma y en la representación que ostento, recurso de inconstitucionalidad contra los **artículos 11 y 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, según la redacción de los mismos aprobada en la sesión plenaria celebrada el 20 y 21 de diciembre de 2012, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 28 de diciembre de 2012**, se digne admitirlo y, en su virtud, previos los trámites legales, dicte en su día Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los mismos, por violar lo dispuesto en los artículos 1.1, 9.3, 14 y 23.1 y 2 de la Constitución española.

Es justicia que pide en Madrid a 26 de marzo de 2013.

Fdo. Dr. Francisco Delgado Piqueras

Fdo. Virginia Aragón Segura

Colegiado n.º del ICA de Albacete

Colegiada n.º 1040 del ICP de Madrid