

**INFORME****“LA SUPRESIÓN –SOBREVENIDA– DEL SUELDO DE LOS DIPUTADOS DE CASTILLA LA MANCHA SEGÚN LA STC 36/2014, DE 27 DE FEBRERO: UNA SOLUCIÓN SENCILLA PARA UN PROBLEMA COMPLEJO”****por Javier García Roca**

Catedrático y Director del Departamento de Derecho Constitucional, UCM

**RESUMEN**

En este texto se reflexiona sobre el contexto, los hechos y los argumentos de los partes de la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha respecto de las retribuciones de los diputados. A pesar de que la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 36/2014, de 25 de febrero) desestima la tacha de inconstitucionalidad de la reforma, el autor entiende que la motivación de la misma no resulte plenamente suasoria, en particular, en lo que afecta al carácter sobrevenido de una medida reglamentaria que se aplica a los parlamentarios retroactivamente, en mitad de la Legislatura, sin modificarse al tiempo el régimen de incompatibilidades, lo que parece generar una desproporcionada alteración de las condiciones de acceso al cargo *ex post facto* y desprovista de suficiente justificación.

**ABSTRACT**

This text analyses the context and debate of the reform of the regulation of the regional parliament of Castilla la Mancha regarding the salaries of MPs. Although the Spanish Constitutional Court (STC 36/2014, of 25 February) backed the reform, the author argues that the motivations of the reform are not convincing, particular since the new regulation will be applied retroactively to the MPs in the middle of the Legislature. At the same time the regulation of incompatibilities will remain unchanged, which seems to provoke a disproportionate alteration of the conditions of access *ex post facto* with insufficient justification.

**I. INTRODUCCIÓN: UNA HISTORIA SENCILLA...**

Todo problema complejo suele tener una solución sencilla, sólo que frecuentemente equivocada... Recordaré la novela de Leonardo Sciascia “Una historia sencilla” que narra en realidad una historia complicadísima. El descubrimiento en un pueblecito de Sicilia del cadáver de un diplomático con un folio escrito de su puño y letra lleva pronto al comisario local a calificar los hechos de suicidio. Pero las investigaciones continúan y aparecen nuevos hechos que van embrollando las cosas, sin dejarnos de hacer reflexionar un instante, y que acaban mostrando la complicada trama de una historia con numerosas derivaciones... Sciascia nos revela que las cosas no eran tan sencillas y que la justicia no siempre es tan simple o siquiera posible. Me temo que ocurra algo parecido en esta controversia constitucional, salvando las evidentes distancias y la misma complejidad del asunto, pues el escenario es Castilla la Mancha y simplemente hablamos de las retribuciones fijas de los parlamentarios y no de la mafia.

Narremos algunas cosas. Primero, se produjo, en diciembre de 2012, una reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha respecto de las retribuciones de los diputados, la supresión del sueldo como regla general y salvo para unos pocos en dedicación exclusiva; éste es el único asunto que ahora estudiaremos. Segundo

e íntimamente unido, una drástica reducción del número de los parlamentarios en el Estatuto de Autonomía (de 47 a 59 diputados pasa a de 25 a 35). Una reforma – aprobada en abril de 2014– que estuvo impulsada únicamente por la mayoría, sin consenso alguno, y de acuerdo con la lógica de la austeridad en tiempos de estabilidad presupuestaria y la necesidad de limitar rápidamente el déficit autonómico y la deuda pública dadas las exigencias de la Reforma constitucional del art. 135 CE y de diversas normas de la Unión Europea, es especial, el llamado *Fiscal Compact* (vid García Roca y Martínez Lago, 2013). Con ambas medidas, el Gobierno de Castilla la Mancha pretendía situarse a la vanguardia de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) en la reducción del gasto; la propuesta fue realizada por la Presidenta Sra. Cospedal en el debate del estado de la región en septiembre de 2012. Si bien las consecuencias electorales de permitir a la ley disminuir fuertemente el número de diputados a elegir en las cinco circunscripciones no se escapan a nadie: una disminución de la proporcionalidad en la representación al ser más pequeñas las circunscripciones, dificultándose la viabilidad de terceros o cuartos partidos políticos. Tampoco es irrazonable concluir que ambas reformas transmiten a la opinión pública un mensaje centrado en la desconfianza hacia la utilidad de los parlamentarios; paradójicamente, en una forma de gobierno autonómica que se define como parlamentaria. Finalmente, se impugnaron ambas medidas por la oposición mediante sendos recursos de inconstitucionalidad.

Recae ahora una sentencia, clara y sencilla, del Tribunal Constitucional (STC **36/2014, de 25 de febrero**, ponencia del Magistrado González Rivas) sobre el primero de los problemas por la que se desestima la tacha de inconstitucionalidad de la reforma del Reglamento de las Cortes autonómicas; y se hace con rotundidad, sorprendentemente, por unanimidad.

Sin embargo, lamento tener que decir que –a mi entender– puede que su motivación no resulte plenamente suasoria, en particular, en lo que afecta al carácter sobrevenido de una medida reglamentaria que se aplica a los parlamentarios retroactivamente, en mitad de la Legislatura, sin modificarse al tiempo el régimen de incompatibilidades, lo que parece generar una desproporcionada alteración de las condiciones de acceso al cargo *ex post facto* y desprovista de suficiente justificación: una medida dudosamente necesaria y desde luego desproporcionada. Precisamente al no respetarse cautela alguna de transitoriedad, lo que es un ingrediente necesario de un verdadero juicio de proporcionalidad respecto de cualquier interferencia en un derecho; así como un límite a la interdicción de la arbitrariedad o, mejor aún, a la desigualdad o la injusticia en la actuación del legislador.

De hecho, hay pendientes de solución sobre el mismo asunto una veintena de recursos de amparo de diversos parlamentarios castellano-manchegos quienes han denunciado las concretas lesiones de sus derechos fundamentales protegidos en el art. 23.2 CE. Un derecho que es, sobre todo, una regla de igualdad –no necesariamente formal sino también real– y no sólo de regularidad (García Roca 1999). Veremos si un juicio de igualdad concreto en torno a situaciones de hecho individualizadas permite al Tribunal Constitucional realizar un control más intenso del sacrificio económico, y su conexión con las funciones parlamentarias, que el muy laxo que ha efectuado en el control de constitucionalidad abstracto del Reglamento.

En lo que afecta a la trascendencia constitucional del asunto, la STC 36/2014, de 27 febrero, no acaba de aclarar –de una vez por todas– el grado de conexión existente entre las retribuciones de los parlamentarios y el derecho fundamental del art. 23.2 CE que protege el estatuto de los parlamentarios y, por extensión, de todos los representantes políticos. En otras palabras, si las retribuciones de los parlamentarios afectan al núcleo esencial de la función representativa, cosa que ha sido objeto de estudios

doctrinales (Fernández Miranda, Jiménez Aparicio, García Roca 1999...), pero que la jurisprudencia no resuelve con pulcritud. La sentencia reseña de manera asertiva los pronunciamientos previos desde los años ochenta para rechazar que el derecho fundamental comprenda el derecho al cobro de las retribuciones, pero, contradictoriamente, revisa luego la queja, en particular su carácter sobrevenido, en vez de detenerse como hubiera sido consecuente con la afirmación de partida. Parece pues acabar por reconocerse que no el montante de las retribuciones ni su régimen jurídico pero sí la existencia de una asignación es contenido del derecho.

Tampoco solventa el intérprete supremo de la Constitución las dudas sobre la compatibilidad entre una segunda jurisprudencia constitucional que reconoció el derecho a las retribuciones de los Grupos parlamentarios y, en cambio, otra primera que resulta dubitativa, si no lisa y llanamente denegatoria, de las retribuciones individuales de los parlamentarios. Esta situación contradictoria carece de fundamento lógico alguno, pues los únicos titulares de los derechos fundamentales en juego en el art. 23.2 CE son los ciudadanos, los parlamentarios como individuos o asociados en grupos, *uti singuli* o *uti socii*, y no directamente los Grupos que en su caso creen dentro de las cámaras. El Tribunal ni siquiera se molesta en reseñar la jurisprudencia sobre las retribuciones de los Grupos parlamentarios –pese a que se invocaba por los actores– como si pareciera creer que carece de relevancia o incidencia en el asunto. No alcanzo a advertir las razones de esta omisión que me parece constituye un salto en el razonamiento.

Por último, dejando a un lado el debate sobre la constitucionalidad de la medida, es manifiesto que siguen estando abiertas, desde el principio, diversas dudas sobre la oportunidad de esta reforma. Sólo el tiempo permitirá aclarar si era justa para los diputados afectados tanto como si resultará funcional para tener unos representantes profesionalmente cualificados en un parlamento moderno, también en los autonómicos, y, en definitiva, si producirá una representación de calidad o una mala representación. Esta es la cuestión central. ¿Devaluará la medida el ejercicio de la *función de control* del ya todopoderoso ejecutivo autonómico al dejarla en manos de unos parlamentarios aficionados o poco profesionalizados y con escaso tiempo de dedicación? Cabe incluso interrogarse si esta reforma se inserta con simetría u homogeneidad respecto de los demás parlamentos autonómicos en el actual contexto en que se reclama por muchos una *reforma constitucional del Estado* autonómico en un sentido cuasi federal o en clave federal. Tres cuestiones de oportunidad política que una jurisdicción constitucional tiene ciertamente vedadas analizar, pero sobre las que el constitucionalista viene obligado a reflexionar.

La historia que se narra no es pues sencilla, pero la sentencia y la justicia sí. Deberé abordar su reseña con las lógicas limitaciones de espacio, propias de una primera lectura de una jurisprudencia. Temo pues ser todavía más simple que la sentencia que reseño.

## II. EL CONTEXTO, LOS HECHOS Y LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Sesenta Senadores del Grupo parlamentario socialista en el Senado promovieron un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 11 y 12 y la Disposición Final primera del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha en su versión aprobada el 20 y 21 de diciembre de 2012 por considerar que violaban el artículo 23.2 CE, así como otros preceptos constitucionales relacionados.

En dichos preceptos reglamentarios se prescribe, primero, que los Diputados sólo tendrán derecho a percibir un *sueldo* cuando desarrollen sus responsabilidades

parlamentarias en régimen de *dedicación exclusiva*. La Mesa, oída la Junta de Portavoces determinará, dentro de una consignación presupuestaria, la *relación de cargos* de la Cámara que podrán “desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a sueldo”, así como las cuantías en atención a su grado de responsabilidad. La percepción de sueldo será incompatible con otras retribuciones profesionales. Segundo, *todos los diputados* recibirán una cantidad en concepto de *indemnización por los gastos* derivados de sus funciones representativas en la cuantía que establezca la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Tercero, los diputados que no tengan dedicación exclusiva, percibirán *dietas de asistencia* por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados en la cuantía que señale la Mesa, oída la Junta de Portavoces. De manera, –resumiré–, que sueldo y dedicación exclusiva para unos pocos, dietas de asistencia a la sesiones para el resto, e indemnizaciones por gastos de representación para todos. Esta regulación establecida en el artículo 11 del Reglamento se completa con la prevista en el artículo 12 que atribuye a la Mesa la adopción de los acuerdos sobre Seguridad Social de los diputados; y con la Disposición Final que fijaba la entrada en vigor de la reforma inmediatamente: el 1 de enero de 2013.

Los recurrentes defienden que la reforma del Reglamento es inconstitucional, porque las retribuciones de los parlamentarios debe considerarse que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, protegido por el artículo 23.2 CE, como consecuencia de la generalización del sufragio universal y de la democratización de las Cámaras con el fin de garantizar el acceso de todos los ciudadanos en condiciones reales de igualdad. No se trata de una simple modificación de la cuantía sino de un verdadero cambio del régimen de la retribución, pasándose de un sistema de sueldo a otro de indemnizaciones y dietas. Un modelo que, en su día, propusieron los Acuerdos Autonómicos de 1981 y desarrollaron los iniciales Estatutos del artículo 143 CE, pero que fue desapareciendo de la mayoría de ellos, frente al modelo de los Estatutos del artículo 151 CE que dejaron el asunto desde el principio en manos de los Reglamentos parlamentarios. Además la asignación prevista para Diputados en Cortes Generales y Senadores en el artículo 74.1 CE debería extenderse a los parlamentarios autonómicos, pues las razones de decidir en uno y otro caso son las mismas. Recuerdan que la reforma de las retribuciones repercute en el régimen de incompatibilidades, con las que están indisolublemente unidas. Advierten que la reforma dificultará la dedicación a las labores parlamentarias de quienes necesiten tener un trabajo y deban cumplir un horario y, con más razón, dada las largas distancias en la extensa región; así como prevén que las futuras y previsibles colisiones de intereses faciliten situaciones de tráfico de influencias. Entienden también que no hay precedentes claros en la jurisprudencia, porque no pueden aplicarse las decisiones referidas a concejales no adscritos o diputados provinciales, al ser diferente el contexto, mientras sí debería trasladarse la referida a las retribuciones de los Grupos parlamentarios. Y explican que asimismo se viola el principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos fundamentales (artículo 9.3 CE), porque la reforma del Reglamento aprobada se aplicó inmediatamente y de forma sobrevenida, estando ya iniciada la Legislatura, y modificando seriamente las previamente fijadas, unas condiciones retributivas muy distintas –dedicación exclusiva y sueldo– y con arreglo a las cuales se produjo el acceso.

El Letrado de las Cortes de Castilla la Mancha, por su parte, solicitó la desestimación del recurso en virtud de las siguientes razones. La Ley Orgánica 37/1997, de 3 de julio, modificó el artículo 11.4 del Estatuto de Autonomía para eliminar cualquier referencia a las retribuciones de los parlamentarios, lo que llevó a la reforma del Reglamento. La actual reforma no ha producido modificaciones del régimen de las incompatibilidades en la ley electoral ni en la Ley de Gobierno autonómicas. Las consideraciones que los demandantes hacen sobre incompatibilidad de intereses

y riesgos de corrupción, o la dificultad de compatibilizar el trabajo parlamentario con otros son meras consideraciones de oportunidad y no de constitucionalidad. No puede aplicarse lo dispuesto en el artículo 74.1 CE a una Comunidad Autónoma según la jurisprudencia. Tampoco se ha producido desde la reforma un incremento incontrolado de sesiones parlamentarias para devengar más dietas. Los derechos de los parlamentarios a la retribución no forman parte del contenido esencial del derecho implicado en el *ius in officium* y se subraya, para demostrar el aserto, la relevancia de la STC 141/2007. No se viola la igualdad, porque la reforma se aplica a todos los diputados por igual. Por último, no existe lesión alguna de derechos consolidados, en violación del artículo 9.3 CE, sino que la modificación se proyecta sobre el futuro, esto es, desde la entrada en vigor de la norma. Análogas razones se afirmaron por el Letrado de la Junta de Comunidades.

### III. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA SEGÚN EL INTÉRPRETE SUPREMO

El Tribunal Constitucional utiliza la siguiente secuencia de razonamientos que me limitaré a narrar de forma sucinta antes de afrontar su crítica. Hay distintas situaciones o regímenes jurídicos en los Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios donde, no obstante, predomina el sistema de dietas que sólo se combina con retribuciones fijas en seis CCAA (Cataluña, Andalucía, Extremadura, Islas Baleares, Canarias y Valencia). El propio Estatuto de Castilla la Mancha, en su redacción originaria de 1982, reconocía únicamente el derecho a percibir dietas; y el Reglamento de la Cámara de 1985 se refería a dietas e indemnizaciones y otras ayudas y subvenciones; se reformó en 1989 para distinguir entre dietas, gastos de desplazamiento e indemnizaciones por menoscabos. Pero la reforma del Estatuto en 1997 suprimió el artículo que regulaba este extremo lo que llevó a una reforma del Reglamento ese mismo año donde se reconoció el derecho a recibir sueldo de los diputados que optaran por dedicarse de manera exclusiva, y hubo otra puntual en 2009. El sistema de sueldo duró hasta esta reforma de 2012 ahora analizada.

La invocación de la igualdad del artículo 14 debe entenderse subsumida en la igualdad del artículo 23.2 CE, pues no entraña una queja autónoma. El derecho del artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal y son las leyes las que deben “primera-mente” fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los representantes, de manera que queden integrados en el estatuto propio de estos cargos.

“Aunque los recurrentes afirman que este Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de las asignaciones de los parlamentarios autonómicos individualmente considerados, lo cierto es que existe una clara jurisprudencia al respecto” (F.J. 6). Se traen a colación la STC 28/1984, de 28 de febrero, sobre unos parlamentarios forales de Navarra, donde se precisó que el derecho fundamental “no comprende el derecho al percibo de las cantidades”. También en la STC 96/1988, de 26 de mayo, se sostuvo, respecto de un diputado del Parlamento de Cataluña, que el cobro de las retribuciones queda fuera del ámbito del derecho. Esta doctrina se ha hecho extensiva a diputados provinciales (STC 169/2009, de 9 de julio), sobre la pérdida de la dedicación exclusiva, y a otros miembros de corporaciones locales (STC 246/2012, de 20 de diciembre) sobre la pérdida de beneficios económicos como consecuencia de no adscribirse a un grupo político.

Por otro lado, lo previsto en el artículo 74.1 CE sobre el derecho de Diputados y Senadores a percibir una asignación se refiere exclusivamente a las Cortes Generales y no puede trasladarse a las asambleas de las CCAA.



Además, la vulneración del derecho reclama que las facultades discutidas pertenezcan al “núcleo de la función representativa”, según varios precedentes, como ocurre con la función legislativa y de control. El artículo 23.2 CE no permite tutelar el *régimen jurídico completo* de las facultades y derechos de los parlamentarios. Compete a los Reglamentos parlamentarios y a sus reformas fijar y ordenar los mismos dado que ni la Constitución ni el Estatuto configuran este régimen retributivo:

“sin que existan razones para considerar inconstitucional dicha reforma, pues *no ha quedado acreditado que el nuevo régimen retributivo origine perjuicios económicos* en el desarrollo del núcleo esencial de la función representativa” (F.J. 8, los subrayados son míos).

De todo ello se concluye que no puede afirmarse que “*una determinada modalidad retributiva*”, como es la percepción de un sueldo fijo, constituya *per se* un derecho que forme parte del núcleo esencial del derecho fundamental y, por consiguiente, un derecho que no pueda ser objeto de reforma reglamentaria, “con independencia de la bondad técnica o de las virtudes de una determinada modalidad retributiva”, pues se trata de una materia que cae dentro del margen de interpretación de la legalidad parlamentaria (F.J.8º).

Debe analizarse también la Disposición Final, que fija la entrada en vigor, pese a las excepciones a la demanda, pues así se deduce del texto del escrito. Respecto de la legitimidad de la modificación una vez iniciada la legislatura, que se denuncia como un cambio radical y sorpresivo por los actores, se afirma (F.J.9º) que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, “no pertenece al campo estricto” de la retroactividad sino al de la protección de tales derechos. La irretroactividad sólo es aplicable a los “*derechos consolidados*”, verdaderas relaciones consagradas, y no a las expectativas. Y, en el caso de la *retroactividad impropia*, hay que reconocer al legislador un margen de libertad. No existe razón alguna para concluir que la reforma supusiera una restricción de derechos individuales vedada por el artículo 9.3 CE, pues respecto de las retribuciones aún no devengadas se trataba de una *mera expectativa* de derecho y no de derechos consolidados. El legislador es libre para configurar la modalidad retributiva.

La reforma analizada del régimen de dedicación y retribución tampoco vulnera la igualdad en el acceso, pues se aplica a todos los diputados por igual, ya sean de unos u otros Grupos parlamentarios; y no afecta al régimen de incompatibilidades que siguen siendo las mismas.

En todo caso, los recurrentes no ponen de manifiesto que, como consecuencia de la reforma, no hayan podido desempeñar las funciones que les corresponde ni tampoco que así se haya impedido a algún parlamentario, quien de lo contrario “siempre podría acudir al recurso de amparo”.

#### IV. UNA CRÍTICA DE LA SENTENCIA

En definitiva, el TC usa tres argumentos que llamaremos: *configuración legal del derecho*, *falta de afectación del núcleo de la función representativa*, e *inexistencia de derechos consolidados*. Existe una diversidad estatutaria y reglamentaria en el régimen de retribuciones de los diputados autonómicos y la Constitución nada impone; son las leyes las que deben fijar primeramente el estatuto de los parlamentarios. El cobro de unas retribuciones no forma parte del núcleo de la función representativa y del contenido esencial del derecho al ejercicio de los cargos públicos representativos; por tanto, los Reglamentos parlamentarios pueden libremente modificar el régimen

jurídico. El sueldo fijo era una mera expectativa y no un derecho consolidado; esta retroactividad inexistente o impropia permite una amplia libertad de configuración normativa del legislador. Hasta aquí el Tribunal.

Los dos primeros argumentos son discutibles, pero pueden considerarse coherentes con la jurisprudencia previa, pese a que creo viene necesitada desde hace tiempo de una revisión y ahondamiento de sus fundamentos según he expuesto en mis escritos, pero el tercero se antoja de un formalismo inadecuado en materia de derechos fundamentales, que reclaman la garantía de derechos reales y efectivos y no de garantías ilusorias, en palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en particular, respecto de los derechos políticos de naturaleza democrática.

*Configuración legal del derecho no es lectura literal del Reglamento.* Esta habitual lectura literal de las normas reglamentarias por el TC degrada la virtualidad del derecho fundamental del artículo 23.2 CE hasta hacer absoluta la configuración legal y privar al derecho de *contenido esencial*, pues otra cosa no puede querer decir la idea jurisprudencial del núcleo de la función representativa. Ciertamente son las leyes las que deben “primeramente” identificar el contenido del derecho al ejercicio de un cargo público representativo, pero esta hermenéutica no es suficiente ni desplaza a otras. La indagación de cualquier derecho verdaderamente fundamental reclama un esfuerzo de comprensión, razonamiento y exégesis, de una interpretación constitucional –como en cambio suele hacer el Tribunal Constitucional Federal Alemán–, y no puede dejarse en las manos exclusivas del desarrollo legal o reglamentario y sus modificaciones por más que quepa una deferencia al legislador democrático, un margen que no puede estimarse absoluto. Razonando por reducción al absurdo: ¿qué diría el Tribunal si un Reglamento parlamentario excluyera cualquier tipo de asignación a los parlamentarios? ¿Se contentaría con leer el Reglamento? La manifiesta insuficiencia de una interpretación literal de los Reglamentos parlamentarios, empobrece la interpretación constitucional y desvirtúa la naturaleza fundamental del derecho, aunque sea de configuración legal; contenido esencial y configuración legal deben estar en tensión. Esta acusada característica del derecho no abandona su delimitación a las exclusivas manos del legislador. La exégesis usada por el Tribunal es sencilla y segura, pero insuficiente para los derechos fundamentales y con mayor razón para un derecho que tiene por objeto la representación política. La configuración legal no es un cheque en blanco para la interpretación literal.

*Falta una interpretación realista y sociológica del mandato representativo.* Echo en falta una argumentación, por breve que fuera, sobre el sentido de las retribuciones fijas o profesionales desde una sensibilidad acorde con el principio democrático, y la subsidiaria igualdad real de todos los ciudadanos en el acceso al cargo con independencia de su renta personal; así como unos razonamientos sobre la libertad de mandato en unas condiciones que permita ejercer la representación política, con independencia de la renta personal y sin interferencias, abusivas y desproporcionadas. Lord Nolan dijo en su célebre informe de referencia sobre los estándares en la vida pública que ser parlamentario puede ser un honor pero no ayuda a pagar el colegio de los hijos. El TC no resuelve las conexiones lógicas de sentido entre retribuciones, libertad de ejercicio del mandato representativo e igualdad real en el acceso. Es por eso frecuente la existencia de normas que garantizan las asignaciones para los representantes. Así el artículo 71.4 CE que, aunque ciertamente no puede trasladarse mecánicamente a los parlamentos autonómicos, responde a una misma razón de decidir, la norma me parece que tiene la misma finalidad. O el menos conocido artículo 7 de la Carta Europea de Autonomía Local, que, al regular las condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local, conecta la suficiente compensación y remuneración financiera del trabajo desempeñado por los representantes locales y la cobertura social correspondiente con el aseguramiento del libre ejercicio de su mandato. Este es el asunto. La inexistencia

de garantías normativas expresas no evita la necesidad de un razonamiento judicial al respecto. Las concretas cantidades percibidas, su cómputo o montante o régimen jurídico, no constituyen el problema, pero sí el derecho a una retribución bastante que permita ejercer el mandato con dignidad, suficiencia y profesionalidad. Esa es la lógica del artículo 71.4 CE respecto de las Cortes Generales y no veo por qué razón no deba serlo en relación al parlamento que nos ocupa y desde luego no se expresan ni en la contestación a la demanda ni en la sentencia ni en la Reforma. Más adelante aportaré unas cifras, descendiendo a la realidad social, como es preciso en cualquier jurisprudencia sobre derechos fundamentales que venga presidida por una lógica material y antiformalista, la única constitucionalmente adecuada.

*Falta una interpretación histórica y absoluta sobre la evolución de la gratuidad del mandato.* Era –estimo– indefectible una exégesis ligada al advenimiento del sufragio universal y la democratización de los parlamentos, superando la historia el período elitista y liberal. El sufragio censitario permitía la gratuidad del mandato o meras indemnizaciones por gastos, porque el sufragio, activo y pasivo, estaba ligado a ciertos niveles elevados de renta y patrimonio. De hecho al señor de la circunscripción no solía discutírsele la elección en el XIX. La irrupción del sufragio universal y la democracia, y el incremento de los periodos de sesiones con la dedicación exclusiva a la cámara comportó necesarias modificaciones en la remuneración de los parlamentarios, por eso los demócratas franceses proclamaban el eslogan “*Pas d’indemnité, c’est le silence aux pauvres*”. La doctrina científica ha hecho ya este trabajo (Fernández Miranda, Jiménez Aparicio) de manera que hubiera sencillo recoger en la sentencia algunos de sus resultados, por otra parte, doctrinalmente indiscutidos y situados por encima de las sensibilidades políticas.

*Common background autonómico.* La búsqueda de un denominador común en el derecho comparado autonómico para hallar una respuesta, al modo que le gusta hacer al Tribunal Europeo de Derechos Humanos para apoyarse en los estados miembros, no permite en este caso sustituir los análisis que he reclamado. La diversidad de regímenes jurídicos ilustra que los dos tipos de soluciones posibles encuentran precedentes comparados tanto dietas e indemnizaciones como sueldo fijo, y muestran que el asunto reclama una solución más profunda en sede de tutela de derechos y no de decisión política. El estándar sobre el contenido del derecho que convenga reservar no puede derivar de un número de Comunidades algo mayor que el de otras, pues ni siquiera las diferencias son significativas.

¿Se tutela la existencia de retribución pero no el régimen retributivo? La motivación no es en este punto meridiana y caben varias lecturas, pero me parece que quiere decirse que el contenido del derecho fundamental, el núcleo de la función representativa, no permite tutelar el régimen jurídico retributivo de manera completa o una determinada modalidad retributiva, no comprende pues el derecho al percibo de las cantidades, pero sí la misma existencia de algún tipo de asignación o retribución, impidiendo manifiestos y serios perjuicios económicos. De haberse dicho esto, y debería aclararse, alejando las dudas, la doctrina me parece que sería correcta. Pero su aplicación al caso parece insuficiente porque las remuneraciones se redujeron de hecho a la mitad.

*Jurisprudencia previa y distinguishing.* El uso que se hace de los precedentes en la jurisprudencia me parece simplificador por las siguientes razones. Primero, porque se aplica jurisprudencia sobre parlamentarios a título individual nada menos que de los años ochenta (SSTC 28/1984 y 96/1988), con todas las dudas que el TC mantuvo en esas fechas sobre el alcance de su enjuiciamiento en la vía del artículo 42 LOTC, y que no ha sido consolidada en pronunciamientos de décadas posteriores.



Segundo, porque la jurisprudencia posterior a los ochenta que se invoca se ocupa de supuestos de hechos, de situaciones jurídicas activas, que no son las mismas que en este caso: son miembros de corporaciones locales y diputados provinciales (SSTC 169/2009 y 246/2012), pero no diputados autonómicos o parlamentarios en Cortes. Sabido es que entes locales y las CCAA no son órganos políticos de la misma naturaleza según ha sostenido la propia jurisprudencia constitucional. Además, los diputados provinciales ya perciben unas retribuciones como concejales, y su representación indirecta en un órgano, la diputación provincial, que dista de ser indefectible en sus funciones, no es de la misma calidad que la que se ejerce en un parlamento autonómico. Por otro lado, realmente la STC 169/2009 se ocupa del paso de unos diputados provinciales al Grupo mixto al haber sido expulsados de un partido político. Y la STC 246/2012 enjuicia nada menos que una cuestión de inconstitucionalidad sobre un precepto de la ley de autonomía local madrileña en la medida en que permite excluir a una concejala no adscrita de la participación en comisiones informativas, un caso de transfuguismo, donde el TC en esencia afirma que no podrán reconocerse a los concejales no adscritos más derechos (económicos y políticos) que los que corresponden a los concejales integrados en los grupos políticos. Cabía, por tanto, perfectamente una distinción (*distinguishing*), entendiendo que no era una misma la razón de decidir ni los hechos y no me parece fuera posible aplicar mecánicamente los precedentes, porque los hechos no eran iguales. En todo caso, mostrar que los casos eran iguales hubiera requerido de un mayor esfuerzo de argumentación que no se satisfizo. Finalmente y sobre todo, en ambas sentencias no existe un razonamiento bastante en materia de retribuciones parlamentarias en vez de simples afirmaciones apodícticas y colaterales formuladas en otros contextos.

Tercero, me parece que tampoco se reseña adecuadamente la jurisprudencia de los ochenta y se le da una importancia que no posee. Así la STC 28/1984 tiene como objeto el cese indebido de unos parlamentarios forales y no las retribuciones, y sólo en el último fundamento y a los efectos de los pronunciamientos del fallo se dice de forma apodíctica: “dado que el derecho fundamental se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables” y nada más se añade. Por consiguiente, tampoco existe allí una motivación que justifique tan drástico aserto. Sí tiene importancia la STC 96/1988, el caso Juan Besa, diputado del Parlamento de Cataluña. Pero tampoco se encuentra en ella un razonamiento detallado sobre la relación entre retribuciones parlamentarias y contenido esencial del derecho, ya que vuelve simplemente a citarse la tajante afirmación entrecorrida de la STC 28/1984; y, en verdad, se discute sobre la compatibilidad de las percepciones de haberes como funcionario y diputado. No sé si estas dos sentencias valen como precedentes, pero están igualmente desprovistas de una motivación suficiente.

No encuentro, pues en la reseña que el propio TC hace de su jurisprudencia en esta sentencia, pronunciamientos previos relevantes –verdaderos precedentes provistos de una argumentación– en relación a las retribuciones individuales de los parlamentarios autonómicos y, menos aún, dictados después de los años ochenta, es decir, antes de matizar o modificar su vieja jurisprudencia al analizar situaciones sobre los Grupos parlamentarios.

*¿Las retribuciones de Grupos parlamentarios son más importantes que las de los parlamentarios?* Me parece contradictoria la jurisprudencia sobre las remuneraciones a los parlamentarios, a título individual, bastante restrictiva, respecto de las retribuciones a los Grupos parlamentarios (García Roca 1999), mucho más generosa y que ni siquiera se reseña en la sentencia y se orilla del enjuiciamiento, pese a que fue invocada por los actores. Sin embargo, ya se ha argumentado que en uno y otro caso los titulares del derecho fundamental son los mismos, los ciudadanos y luego cargos representativos y no los Grupos parlamentarios que crean asociándose.

La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en los años 80 del siglo pasado, parece sostener que el artículo 23.2 de la CE no comprende “el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables” en la STC 28/1984, de 28 de febrero, un supuesto referido al cese de parlamentarios navarros. O que “las retribuciones...quedan fuera del ámbito del artículo 23.2”, de acuerdo a la STC 96/1988, de 26 de mayo, en relación a un diputado del Parlamento Catalán. La doctrina ha remarcado la desconexión existente en esas resoluciones entre la concepción de las retribuciones de los parlamentarios autonómicos y las de Diputados y Senadores en las Cortes Generales donde el artículo 71.4 CE es una garantía cierta. El Tribunal podría desde luego haber considerado esa norma como un principio informador de la función representativa y hacerlo aplicable al conjunto de los parlamentos autonómicos. Pero no lo hizo quizás por las dudas sobre la naturaleza de esos parlamentos e incluso de las propias Comunidades Autónomas, como entes territoriales dotados de autogobierno político o como meras subdivisiones administrativas, una especie de diputaciones provinciales.

No obstante, esa doctrina fue superada por el propio Tribunal Constitucional la década siguiente en lo relativo a las subvenciones a los Grupos parlamentarios en los parlamentos autonómicos. Se reconoció que las subvenciones a los Grupos forman parte del artículo 23.2 CE en la STC 214/1990, de 20 de diciembre, referida al Grupo mixto de la Asamblea de Madrid, alegando que su finalidad era “facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de sus funciones institucionales de la Cámara...para lo cual se dota a los Grupos... de los recursos económicos necesarios”. De forma aún más clara en la STC 15/1992, de 10 de febrero, que revisa una Resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria que suspende la retribución parlamentaria del Grupo mixto, que otorga el amparo y razona otra vez que la finalidad de las subvenciones es facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones de la Cámara, y en la parte dispositiva declara “el derecho de los recurrentes a la subvención dejada de percibir por el Grupo Mixto que ellos integraban, del modo y en la cuantía que reglamentariamente corresponden”. Una doctrina reiterada en la STC 141/2007, de 18 de junio, en la que se vuelve a insistir en las subvenciones a los Grupos parlamentarios como instrumento para el ejercicio de las funciones representativas.

Por consiguiente, puede colegirse que las subvenciones a los Grupos parlamentarios han sido consideradas contenido del artículo 23.2 CE, que corresponde a los Reglamentos parlamentarios su fijación, que su cuantificación puede ser determinada reglamentariamente siempre que respete una sustancial igualdad entre los Grupos políticos y que el montante les permita seguir realizando las funciones representativas a cuyo servicio se encuentran. No advierto razón teórica alguna para que esta misma jurisprudencia no se aplique con mayor razón a los parlamentarios a título individual cuando ya se les aplica asociados en grupos. Pero el TC no se plantea esta contradicción que los actores invocaron.

*¿Inexistencia de derechos consolidados?* Un sueldo, que sin embargo se espera percibir cada mes, no es un “derecho consolidado” sino una simple “expectativa de derecho” –dice el TC– y, en consecuencia, parece tácitamente admitirse que puede demediarse y reducirse a la mitad automáticamente sin cautela alguna durante esa transición. La irretroactividad –se dice– sólo es aplicable a los “derechos consolidados”, verdaderas relaciones consagradas, y no a las expectativas; una retroactividad inexistente o impropia que permite una amplia libertad de configuración normativa del legislador.

No obstante, cualquier buen juicio de proporcionalidad de una interferencia en un derecho no puede contentarse con la previsión legal, ni con la existencia de un fin legítimo sino que obliga a plantearse si la medida era necesaria en una sociedad democrática. Pero el TC no realiza un juicio de necesidad de la medida, interrogándose

si existía otra medida equivalente y que infligiera un sacrificio menos dañino a los afectados y a la representación política. Tampoco se hace un juicio de proporcionalidad en sentido estricto resolviendo si el sacrificio era proporcionado al fin pretendido. Recuérdese que la reducción de las remuneraciones a la mitad se aprobó y aplicó de un mes para otro, y que las retribuciones de partida no eran abusivas, de manera que es difícil no concluir que la situación jurídica activa de los parlamentarios afectados fue comprimida en exceso. Fuera una expectativa de derecho o un derecho consolidado, un debate hasta cierto punto semántico, el cambio reglamentario fue excesivo y desproporcionado, y en este punto me parece que la Reforma del reglamento violaba el derecho fundamental.

*Conclusiones.* Concluiré reconociendo que puede considerarse que la Reforma no era inconstitucional, en términos generales, usando como parámetro la jurisprudencia constitucional previa, porque no se excluye todo tipo de retribución a los parlamentarios ni tampoco se demuestra en la demanda la desproporción o sacrificio excesivo de la medida como el TC advierte varias veces (parece pues evidente que la demanda debía estar mal construida, con insuficiente pericia técnica, y quizás esto explique algunas cosas). Probablemente es esto lo que debió decirse. Otra cuestión distinta es la coherencia de esa jurisprudencia sobre cuya insuficiente construcción ya he argumentado y matizado. Pero, la Disposición Final que aplicó la medida automáticamente a los parlamentarios en mitad de una legislatura, cambiando bruscamente las condiciones fijadas en el acceso para el período del mandato, sin darles oportunidad alguna para adaptarse a la nueva situación, parece desproporcionada y por ello arbitraria. No es sencillo sostener que no tuviera un serio impacto en las condiciones reales de ejercicio de la representación política por unos representantes que no programaron su acceso al cargo en esas condiciones y a quienes no se les deja tiempo para organizarse conforme al nuevo modelo. Estimo que esa disposición es inconstitucional y la sentencia creo que debió ser de inconstitucionalidad parcial.

## V. UN PROBLEMA COMPLEJO: LA OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA

Claro está que sostener la inconstitucionalidad parcial de la Reforma no cierra todos los interrogantes sobre la oportunidad de la medida. Una cuestión que un tribunal carece de jurisdicción para juzgar pero de la que un constitucionalista debe advertir. Si un ciudadano se tira voluntariamente por un balcón, podrá no considerarse la acción como inconstitucional –en circunstancias normales–, pero la mayoría de sus conciudadanos pensará que no es razonable y que la medida no era necesaria ni proporcionada a sus motivos. He mostrado mis reparos sobre la constitucional de la Reforma en algunos extremos, pero sobre todo no me parece sensata, pues desde luego no refuerza el ejercicio de las funciones parlamentarias ni transmite un buen mensaje a la opinión pública. Precisamente, en unos momentos en que buena parte de la misma piensa que tenemos una mala representación, no contribuirá a mejorarla.

Conviene traer algunos datos para descender a la realidad social y calibrar el impacto de la medida. Al parecer (sigo el *Informe sobre las CCAA 2012*, Joaquín Tornos, p. 15), de los 49 diputados regionales, únicamente tendrán dedicación exclusiva los 5 miembros de la Mesa y los 2 portavoces de los Grupos parlamentarios, esto es 7 sobre 49. Un muy pequeño colectivo de manera que la desproporción puede evidenciarse matemáticamente. El resto de los 42 parlamentarios cobrarán una indemnización mensual de 950 euros. Más una dieta de 150 euros por asistencia a Comisión o Pleno con el máximo de una dieta por día. Se calcula que pasarán a cobrar aproximadamente la mitad de los anteriores 3.658 euros brutos, dependiendo del número de sesiones que se convoquen cada mes. Una reducción sobrevinida de la asignación de un 50% no puede considerarse razonable ni proporcionada. Por otro lado, el ahorro

producido supondrá alrededor de un millón de euros, una cantidad cuyo impacto presupuestario parece limitado.

Me pregunto por contrapartida cuánto dinero puede ahorrar un parlamento autonómico que fiscalice debidamente la acción del gobierno en numerosas inversiones, ayudas y subvenciones propias de su gestión: aeropuertos, trenes y carreteras sin viajeros; titulaciones y campus en cada provincia sin apenas alumnos; subvenciones sin industrias; cajas de ahorro gestionadas por responsables no expertos y con arreglo a criterios políticos o sindicales; y un largo etcétera de despropósitos de los que albergamos experiencias comparadas en diversas CCAA. Parece que tendremos una *función de control a tiempo y dedicación parciales*, como pasan a ser sus sujetos activos, los parlamentarios que deberían ejercerla, y no se antoja lo más lógico en tiempo de manifiesta falta de eficiencia en el gasto público. No sé si es el parlamento el mejor lugar donde restringir gastos en un sistema parlamentario.

Las dudas presentes en los Acuerdos Autonómicos de 1981 y en el Informe Enterría que recomendaron el sistema de dietas e indemnizaciones se justificaban en el fuerte recelo hacia los nuevos parlamentos territoriales que debían edificarse; estos temores podían ser lógicos en los primeros momentos de un desarrollo constitucional sin tradiciones constitucionales en la descentralización y tras siglos de centralismo. Pero devienen fuera de contexto en el nuevo siglo tras media docena de lustros de parlamentarismo territorial. No podemos volver al pasado, el Informe Enterría no comprendió la relevancia de los parlamentos territoriales para el autogobierno y ese fue uno de sus principales déficits según nos muestra la buena teoría federal, y ya no hay otra.

Otra cosa es que probablemente nos faltan serios estudios e informes sobre la dimensión idónea de las asambleas territoriales, esto es, el número de diputados necesarios para ejercer sus importantes funciones con propiedad, y puede que en alguna de las más numerosas acaso puedan ser precisas reducciones. Sinceramente no lo sé. Pero es evidente que convendría precisar con datos la carga real de trabajo de las asambleas y cerciorarnos de su adecuación al tamaño del colegio. Mas todo ello sin prisas ni precipitaciones ni convirtiendo los necesarios ajustes, so pretexto de la consolidación presupuestaria, en una guillotina revolucionaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ MIRANDA, Alfonso: “Artículo 71” en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga, Tomo VI, EDERSA, 1998.
- GARCÍA ROCA, Javier: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 CE*, Aranzadi, 1999, epígrafe “El derecho a las remuneraciones de los parlamentarios y a las subvenciones de los Grupos y su correspondencia con el deber de asistencia”, pp. 295 ss.
- GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2013.
- JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: *Régimen jurídico de las retribuciones de Diputados y Senadores*, CEC, 1194.
- MATÍA PORTILLA, Edmundo: “Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León” en *VVAA: Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid 2008. pp. 257-311.

- PUNSET, Ramón: *Las Cortes Generales*, epígrafe “la indemnización parlamentaria”, CEC, 1983.
- RECODER DE CASSO, Emilio: “Artículo 71” en *Comentarios a la Constitución*, Fernando Garrido Falla (director), Civitas, 1980.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique. *El estatuto de los parlamentarios en las Comunidades Autónomas*. Temas del Senado, Cortes Generales, Madrid, 2001.
- TORNOS, Joaquín: “Valoración general” en *Informe las CCAA 2012*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pp. 13 y ss. ■