

STC 36/2014, de 27 de febrero de 2014, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1839/2013.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1839-2013, interpuesto por sesenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra los arts. 11 y 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, así como contra la disposición final, según la redacción aprobada en la sesión plenaria celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012 y publicada en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha” el 28 de diciembre de 2012. Han comparecido y formulado alegaciones el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha y el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostentan. Ha comparecido sin formular alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 26 de marzo de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando en nombre y representación de sesenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, formuló recurso de inconstitucionalidad respecto de los arts. 11 y 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, según la nueva redacción aprobada en la sesión plenaria celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012 y publicada en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha” el 28 de diciembre de 2012, así como respecto de la disposición final de la reforma de dicho Reglamento, al considerar que vulneran los arts. 1.1, 9.3, 14, 23.1 y 23.2 de la Constitución, por los motivos que se resumen a continuación:

a) Para los recurrentes la lesión del art. 23.2 CE y, por extensión, del art. 23.1 CE, se produciría por el cambio que lleva a cabo dicha reforma reglamentaria en las percepciones económicas de los parlamentarios, toda vez que no se trata de una mera modificación de la cuantía, sino de un cambio del régimen de la retribución, pues se pasa de la asignación de un sueldo a un sistema de indemnizaciones y dietas, lo que, a su juicio, afecta con carácter sobrevenido y de forma sustancial a las condiciones en las que los Diputados de las Cortes castellano manchegas tienen que desarrollar su actividad representativa (art. 23.2 CE) y, correlativamente, al derecho de

participación de los ciudadanos que han votado a dichos representantes (art. 23.1 CE), con la consiguiente vulneración de los principios reconocidos en el art. 1.1 CE.

b) Expuesto lo anterior, los recurrentes precisan que la cuestión central que se plantea en el recurso es la determinación de si las retribuciones de los parlamentarios autonómicos forman parte del contenido esencial derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos (art. 23.2 CE), cuestión a la que responden de manera afirmativa al entender que la generalización del sufragio universal y la democratización de las Cámaras implica, como consecuencia lógica, la retribución suficiente de los parlamentarios como condición necesaria, por un lado, para garantizar el libre acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos al cargo de parlamentario como concreción del sufragio pasivo y, por otro, para asegurar el ejercicio del mandato parlamentario de forma libre y no vinculada (arts. 23.2 y 67.2 CE). A estos argumentos añaden otros de carácter pragmático y organizativo, como la complejidad de la actividad parlamentaria, la larga duración de las sesiones y la aparición de múltiples órganos internos en los que los Diputados desarrollan sus funciones.

c) En opinión de los recurrentes, las razones que se acaban de reproducir son las que llevaron “al Constituyente español” a establecer una regulación formal para las retribuciones de los Diputados y Senadores de las Cortes Generales en el art. 71.4 CE, que dispone: “los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras”, apartado que conecta con tres institutos de clásica raigambre parlamentaria como son la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero especial, lo que les conduce a afirmar que la retribución a la que se refiere el art. 71.4 CE no es sólo un derecho, sino una auténtica prerrogativa parlamentaria que busca garantizar y preservar la autonomía e independencia de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones. Los recurrentes trasladan estas consideraciones al ámbito autonómico al entender que, tanto desde un punto de vista material, como formal, el fundamento y los objetivos son similares, concluyendo que “que 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 art. 9.3 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”.

d) Asimismo, los Senadores recurrentes hacen un recorrido histórico reparando en las diferencias existentes, en lo que a la regulación de la retribución de los parlamentarios se refiere, entre los Estatutos de Autonomía que se aprobaron por la vía del art. 151 CE (que no hacían mención alguna a la retribución de los parlamentarios regionales, trasladando la cuestión a los reglamentos parlamentarios), y los que se desarrollaron siguiendo la vía del art. 143 CE (que, en virtud de los acuerdos autonómicos de 1981 entre el Gobierno y el principal partido de la oposición, inicialmente sólo podían contemplar un sistema de dietas a favor de los miembros del Parlamento autonómico), concluyendo que, una vez producidas las reformas de los Estatutos de Autonomía del art. 143 CE y ampliado el techo de sus competencias, desapareció en la mayoría de ellos la mención a las dietas como la única forma de retribución económica de los Diputados autonómicos lo que, en su opinión, impulsó a la mayoría de las Cámaras territoriales a decantarse por un régimen económico estable.

e) Para los Senadores recurrentes el sistema de asignaciones parlamentarias está indisolublemente unido al régimen de incompatibilidades y, en este sentido, afirman que el cambio de sistema retributivo operado por los preceptos impugnados también repercute en dicho régimen pues, tras la reforma del Reglamento, para los Diputados sin dedicación exclusiva no regirán las previsiones de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (art. 19.2 y 3). Son argumentos para avalar esta queja, que: a) con esta reforma se facilitan las situaciones de

tráfico de influencias y de casos de corrupción; y b) el nuevo régimen dificulta la dedicación a la actividad parlamentaria de aquellos que tengan que compatibilizarla con un trabajo que les obligue a cumplir un horario, constatando las grandes distancias existentes entre determinadas poblaciones y la sede de las Cortes autonómicas, para concluir que “podrían abrirse un sinnúmero de colisiones de intereses que en nada favorecerían la transparencia”.

f) A continuación, los recurrentes se refieren a la ausencia de pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto de las asignaciones económicas de los parlamentarios individualmente considerados y, tras afirmar que, a su juicio, no es aplicable a este caso la jurisprudencia dictada en relación con otros representantes públicos como los miembros no adscritos de una diputación provincial (STC 169/2000) o los concejales no adscritos (STC 246/2012), sí consideran trasladable la doctrina dictada en relación con las subvenciones recibidas por los grupos parlamentarios, afirmando que de las SSTC 214/1990, de 20 de diciembre, y 15/1992, de 10 de febrero, se desprende que las asignaciones económicas y subvenciones que reciben los grupos parlamentarios forman parte del derecho del art. 23.2 CE. En este punto insisten en que el efecto que la reforma del Reglamento de la Cámara produce sobre situaciones jurídicas consolidadas por la norma reglamentaria anterior afecta al principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), añadiendo que estamos ante una retroactividad de grado máximo, puesto que la aplicación del nuevo Reglamento de la Cámara y la interpretación que hace la Mesa tiene efectos sobre una situación consolidada anteriormente como era el derecho que los Diputados tenían de optar por la dedicación exclusiva y la asignación de un sueldo, por más que la nueva norma no afecte a los salarios ya recibidos.

g) Finalmente, los Senadores aportan diferentes argumentos de carácter práctico y organizativo dirigidos a afirmar que el mejor sistema para el funcionamiento de una democracia avanzada es la asignación de un sueldo a los representantes y, partiendo de la afirmación de que la retribución de los parlamentarios regionales forma parte del núcleo esencial de la función parlamentaria, sostienen que la autonomía reglamentaria de la Cámara encuentran su límite en el respeto a los derechos y prerrogativas de los parlamentarios, trasladando en este sentido la doctrina fijada en el fundamento jurídico 4 de la STC 141/2007 respecto de los grupos parlamentarios.

h) Los recurrentes concluyen afirmando que: a’) en ausencia de disposición relativa a la aplicación transitoria del nuevo Reglamento de la Cámara y en aplicación de la disposición final que concreta 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 derecho de acceso, ejercicio y permanencia en el cargo público representativo —art. 23.2 CE— y, por extensión, al derecho de participación pública mediante representante —art. 23.1 CE— y a los principios de irretroactividad de las disposiciones no favorables restrictivas de derechos individuales —art. 9.3 CE— así como al principio democrático —art. 1.1 CE—; y b’) que 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.

2. Por providencia de 23 de abril de 2013, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso

de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, así como a las Cortes de Castilla La Mancha y al Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de mayo de 2013, el Abogado del Estado comunicó que en el presente procedimiento no formula alegaciones, personándose a los solos efectos de que se le notifiquen las resoluciones que en su día se dicten.

4. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 16 de mayo de 2013 el Presidente del Senado comunicó que, por Acuerdo de la Mesa del día 14 de mayo, la Cámara se daba por personada en el procedimiento y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de mayo de 2013, comunicó que esta Cámara ha adoptado el acuerdo de darse por personada en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación y al Departamento de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

6. El Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha presentó su escrito de alegaciones en el Registro General de este Tribunal el 3 de junio de 2013, exponiendo las siguientes razones en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados:

a) En primer lugar, constata que la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, modificó la redacción del apartado 4 del art. 11 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, eliminando cualquier referencia a las retribuciones o asignaciones de los Diputados de las Cortes regionales y, partiendo de esta nueva regulación estatutaria, las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron la vigente redacción de los arts. 11 y 12 del Reglamento de la Cámara, cuya inconstitucionalidad hoy se plantea. Establecido el marco estatutario, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha inicia sus alegaciones indicando que el régimen de incompatibilidades de los parlamentarios de Castilla-La Mancha no ha sufrido alteración, como indican los recurrentes, sino que, al contrario, éstas vienen establecidas por la Ley electoral de Castilla-La Mancha y por la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que no han sufrido modificaciones.

b) En segundo término, y ante los argumentos expuestos por los recurrentes para fundamentar que la supresión del sueldo a los Diputados regionales vulnera el derecho de acceso, permanencia y ejercicio de un cargo público representativo (art. 23.2 CE) por la dificultad para compaginar la actividad parlamentaria con otro trabajo, el Letrado entiende que la complejidad de la actividad parlamentaria, la multiplicación de los órganos internos de los que se dota la Cámara, o las tentaciones de incurrir en comportamientos corruptos, son consideraciones de mera oportunidad sobre las que no puede solicitarse juicio alguno de constitucionalidad a este Tribunal. En este sentido, afirma que el art. 71.4 CE se circunscribe al exclusivo ámbito de las Cortes Generales, sin que pueda afirmarse que dicho precepto obligue a las Cortes regionales a regular la percepción de un sueldo a favor de los parlamentarios regionales.

c) Asimismo, el Letrado autonómico aporta una serie de cuadros comparativos de la actividad parlamentaria en periodos temporales homogéneos, para argumentar que tras la supresión

del sueldo de los Diputados regionales no se ha producido, como auguran los recurrentes, ni un aumento incontrolado de convocatorias parlamentarias con el único fin de devengar dietas, ni una variación significativa de las tareas de iniciativa legislativa o control parlamentario. Por otra parte, sostiene que la reforma no ha producido una vulneración del derecho de acceso y permanencia en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23 CE), pues afecta por igual a todos los Diputados, concretamente a veintiuno de los Diputados de cada uno de los dos Grupos Parlamentarios que en la actualidad están presentes en la Cámara. Finalmente, cita diversas Sentencias de este Tribunal, sin reproducir fragmentos de su contenido, para afirmar que de dicha jurisprudencia se deriva que los derechos económicos de los parlamentarios no afectan al núcleo esencial de la función representativa y, más en concreto, centra su argumentación en la STC 141/2007 referida a las subvenciones de los grupos parlamentarios. Estas razones le llevan a sostener la constitucionalidad de los preceptos impugnados toda vez que, a su juicio, se respeta el derecho de igualdad y se trata de una materia que no afecta al núcleo esencial de la función representativa.

d) Por último, en cuanto a la alegada vulneración del art. 9.3 CE, entiende el Letrado de las Cortes autonómicas que la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha no supone restricción de derecho consolidado alguno, sino que se proyecta al futuro desde la entrada en vigor de la norma, por lo que no se vulnera el precepto constitucional citando en este sentido, entre otras, las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), y 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9, de las que deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 CE, cuando incide sobre “relaciones consagradas” y afecta a “situaciones agotadas” [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)].

7. Con fecha 5 de junio de 2013 se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, quien interesa que se dicte Sentencia declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

a) La representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras exponer los antecedentes y exposición de motivos de la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha que hoy se impugna, y tras resumir las cuestiones principales que plantean los recurrentes, inicia su escrito de alegaciones precisando que el recurso de inconstitucionalidad se interpone únicamente contra la nueva redacción de los arts. 11 y 12 del Reglamento, pero no contra la disposición final de la citada reforma reglamentaria que establece la entrada en vigor de las modificaciones impugnadas, pues, a su juicio, así se desprende del encabezamiento del recurso y del apartado dedicado al objeto del mismo, concluyendo en este sentido que el Tribunal Constitucional no debe pronunciarse respecto de las alegaciones que formula la parte recurrente en el cuerpo de la demanda en relación con la citada disposición final y su eventual vulneración del art. 9.3 CE, pues ello implicaría una manifestación de incongruencia *extra petita*, contraria al art. 24.1 CE.

b) Hecha la precisión anterior, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha continúa el desarrollo de sus alegaciones analizando el régimen jurídico de las retribuciones de los Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, y lo hace a partir de la afirmación de que dicho régimen no coincide con el de los miembros de las Cortes Generales, pues tiene un origen y un fundamento jurídico propios que no deriva del art. 71.4 CE (que se refiere exclusivamente a los Diputados y Senadores de las Cortes Generales), sino del Estatuto de Autonomía y del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Así, recuerda que si bien el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha ha regulado las retribuciones como uno de los derechos de los Diputados desde el primer Reglamento de 1985 hasta

el actual de 2012, dicha materia sólo ha tenido apoyo jurídico material en el Estatuto de Autonomía hasta el año 1997, fecha en la que el Estatuto fue modificado y en el que se suprimió toda referencia expresa a las retribuciones de los Diputados autonómicos. En consecuencia, entiende que lo que resulta determinante es que “al no gozar de reserva estatutaria, la retribución no forma parte del contenido o núcleo básico de la función representativa de los Diputados autonómicos y, por tanto, el sueldo, como modalidad retributiva, no es más que una, de entre las muchas posibilidades que hay, de retribuir a los parlamentarios autonómicos”, constatando, en este sentido, las diversas modalidades por las que han optado los reglamentos parlamentarios de las diferentes Cámaras legislativas autonómicas, en virtud de la existencia o no de reserva reglamentaria respecto de esta materia.

c) Expuesto lo anterior, la representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha entra en el análisis de los concretos motivos de inconstitucionalidad planteados en el recurso y, tras descartar el análisis autónomo de la eventual vulneración del art. 14 CE, centra sus alegaciones en torno a dos grupos de argumentos.

En primer lugar, sintetiza parte de la doctrina de este Tribunal relativa al contenido constitucionalmente protegido del art. 23.2 CE, para concluir que los preceptos impugnados no infringen este precepto ni ninguna norma superior al propio Reglamento conectada con él, puesto que el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha es libre para dar a la retribución parlamentaria la existencia y el contenido que desee, sin que sea posible decir que esa retribución estuviera conformada por una suerte de núcleo o contenido mínimo indisponible.

Asimismo, la representación de la Junta de Comunidades se refiere a la jurisprudencia de este Tribunal en la que se afirma que tanto los derechos económicos de los Diputados provinciales (STC 169/2009), como los derechos económicos de los miembros de una corporación municipal (STC 246/2012), no forman parte del núcleo de su función representativa, doctrina que conecta con la dictada en relación con las subvenciones percibidas por los grupos parlamentarios (STC 141/2007 y ATC 17/2011) y que le lleva a sostener, por extensión, que los derechos económicos de los parlamentarios autonómicos no forman parte del núcleo esencial de su función representativa y, por consiguiente, no forman parte del *ius in officium* indisponible, siendo la actual regulación de los arts. 11 y 12 del Reglamento una más de entre las muchas posibilidades legítimas de retribuir la función parlamentaria.

En segundo término, y en relación con la alegada vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), entiende el Letrado que nada de cuanto los recurrentes afirman sirve para sostener dicha alegación. Y ello, porque los recurrentes no impugnan formalmente la disposición final de la reforma del Reglamento aprobada en 2012, que es el precepto que establece la entrada en vigor de la reforma y el que, por lo mismo, determinaría que ésta tuviera el efecto retroactivo que los recurrentes aducen. Pero también porque, en todo caso y a su juicio, lo único que se ha producido es un cambio normativo en el ejercicio de la potestad de libre configuración de las retribuciones que posee el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, que no forma parte del núcleo básico o esencial de la función parlamentaria, por lo que no estamos ante derechos que los Parlamentarios puedan exigir una vez que el cambio de Reglamento se ha producido.

En este sentido, cita la STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17, así como la jurisprudencia en ella recogida, pasando a resumir el fundamento y alcance de la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales prevista en el art. 9.3 CE y concluye que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas (por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6, y 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9).

Finalmente, el Letrado cierra su argumentación afirmando que para demostrar que en la reforma del Reglamento en materia de retribuciones no hay vulneración alguna de derechos adquiridos o retroactividades desfavorables basta citar la abundante serie de resoluciones del Tribunal Constitucional en las que, en relación con normas de rango legal que habían congelado y aún reducido retribuciones salariales y funcionariales, ha declarado que ello no vulnera precepto constitucional alguno, ni del art 9.3 ni del art. 33 CE, solicitando que se dicte Sentencia declarando la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados.

8. Mediante providencia de 25 de febrero de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Conforme se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por sesenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado contra los arts. 11 y 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, así como contra la disposición final, según la redacción de los mismos aprobada en la reforma de la sesión plenaria celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012 y publicada en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha” el 28 de diciembre de 2012, al considerar que vulneran los arts. 1.1, 9.3, 14, 23.1 y 23.2 de la Constitución.

El tenor literal de dichos preceptos es el siguiente:

“Artículo 11

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.”

“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.”

Para los Senadores recurrentes, dichos preceptos, junto con la disposición final de la citada reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha que fija la entrada en vigor de los mismos el día 1 de enero de 2013, son inconstitucionales toda vez que modifican de forma sustancial y de manera sobrevenida el sistema de percepciones económicas de los parlamentarios autonómicos. Y ello, porque antes de la reforma los Diputados autonómicos podían optar libremente por dedicarse de manera exclusiva y única a las tareas parlamentarias percibiendo un sueldo, mientras que, tras la misma, sólo determinados cargos previamente fijados por la Mesa de las Cortes podrán desempeñar su función en régimen de dedicación exclusiva con derecho a un sueldo, pasando el resto de los Diputados a recibir exclusivamente una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas.

A juicio de los recurrentes esta reforma es inconstitucional, en síntesis, porque: a) las retribuciones de los parlamentarios autonómicos forman parte del núcleo esencial de la función representativa protegido por el art. 23.2 CE; b) la “asignación” que prevé el art. 71.4 CE para los Diputados y Senadores de las Cortes Generales debe extenderse a los Diputados autonómicos; c) la reforma repercute en el régimen de incompatibilidades de los representantes autonómicos; y d) al estar, a su juicio, 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 art. 9.3 CE, cuya vulneración se produciría porque, iniciada la legislatura y habiéndose adquirido el mandato con unas condiciones retributivas establecidas, se modifica el Reglamento de la Cámara y se cambian dichas asignaciones.

Por su parte, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha y el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha, en la representación que legalmente ostentan y con los argumentos que han quedado expuestos en los antecedentes, solicitan la desestimación del recurso al entender que no concurre ninguna de las tachas de inconstitucionalidad alegadas en el mismo.

2. Con carácter previo al examen de la cuestión planteada procede analizar los precedentes para comprender el papel de los Reglamentos parlamentarios en la configuración del derecho fundamental que se contiene en el art. 23.1 y 2 CE y de la autonomía parlamentaria como elemento esencial para marcar el deslinde de las posibilidades de actuación de los órganos parlamentarios.

Las sucesivas reformas estatutarias han guardado silencio sobre las retribuciones de los parlamentarios porque las modificaciones no han afectado a esta materia, en el caso de Canarias, Comunidad Valenciana o Navarra, aludiendo en otros casos a los derechos y deberes de los diputados, en Cataluña por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, al estatuto del Diputado, en Andalucía, por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo y a los derechos que establezca el Reglamento, en la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero.

Otros Estatutos reformados han suprimido la referencia a las retribuciones; en Murcia (por Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio); Cantabria (por Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre); La Rioja (por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero); Baleares (en Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero); Aragón (en Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) y Castilla-León (por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. En Madrid (por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio) se alude a la asignación fijada por la Asamblea y en Asturias (por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero) se contiene una referencia a las retribuciones.

Así, en los reglamentos parlamentarios vigentes de las distintas Comunidades Autónomas predomina el sistema de dietas y sólo se combina con el de retribuciones fijas en el caso de Cataluña, Andalucía, Extremadura, Islas Baleares, Canarias y Navarra.

En el caso de Castilla-La Mancha, la redacción originaria de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, reconocía el derecho a dietas (art. 10.4) y la regulación del Reglamento parlamentario de 28 de marzo de 1985, en el art. 11 c) se refería a dietas e indemnizaciones, así como otras ayudas y subvenciones para el más eficaz cumplimiento de sus funciones. La reforma de 21 de diciembre de 1989 en el art. 11 c) distingue las dietas, los gastos de desplazamiento y las indemnizaciones por menoscabos.

La Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, suprime el art. 10.4 y el nuevo Reglamento de 16 de octubre de 1997, en el art. 11 c) reconoce que los diputados recibirán una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas y una compensación por kilometraje, percibiendo sueldo los que opten por dedicarse de manera exclusiva a las tareas parlamentarias, introduce el art. 12, de nueva redacción, sobre cotizaciones sociales, y sujeta al presupuesto de las Cortes de Castilla-La Mancha el abono de las cotizaciones de la Seguridad Social y de las Mutualidades de los diputados que dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquellas, previendo los conciertos precisos con las entidades gestoras de la Seguridad Social.

En sesión plenaria de 10 de diciembre de 2009 se modificó el art. 11 c) del Reglamento de la Asamblea Legislativa reconociendo la indemnización de los Diputados por los gastos derivados de sus funciones representativas, salvo que la percibiera con cargo a un órgano constitucional y una compensación por kilometraje para asistir a actividades de la Cámara en el caso de utilización de vehículos propios en sus desplazamientos.

Tal es, en síntesis, el régimen jurídico que en esta materia ha ido evolucionando no sólo en el Reglamento recurrido, sino en el contexto de los restantes Estatutos de Autonomía y en los respectivos Reglamentos parlamentarios.

3. También antes de entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas en este proceso, es necesario acotar el objeto de impugnación, toda vez que la representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha alega que el recurso de inconstitucionalidad se interpone únicamente contra la nueva redacción de los arts. 11 y 12 del Reglamento, pero no contra la disposición final de dicha reforma reglamentaria, pues, a su juicio, así se desprende del encabezamiento del recurso y del apartado dedicado al objeto del mismo. En este sentido, debemos aclarar que la voluntad impugnatoria de los Senadores recurrentes se manifiesta en el escrito que

contiene sus firmas y en el que el Secretario General del Senado certifica su adscripción al Grupo Parlamentario Socialista del Senado, constando literalmente en dicho escrito que “los senadores firmantes, mediante el presente acto manifiestan su voluntad de presentar recurso de inconstitucionalidad contra la Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, publicada en el BOCCLM núm. 79 (26-12-2012)”, reforma que abarca tanto la nueva redacción de los arts. 11 y 12 del Reglamento, como la disposición final que dispone la entrada en vigor de los mismos el 1 de enero de 2013.

Por otro lado, si bien en el encabezamiento y en el suplico de la demanda los recurrentes hacen referencia expresa a la eventual inconstitucionalidad de los arts. 11 y 12 del Reglamento, en la fundamentación jurídica que conforma el cuerpo de la demanda extienden su voluntad impugnatoria a la disposición final, señalando textualmente que “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 contraria a los artículos 1.1, 9.3, 14 y 23.1 y 2 de la Constitución española”, voluntad impugnatoria que se desprende de forma clara a lo largo de toda la argumentación de la demanda.

Por tanto, y atendiendo a los razonamientos expuestos, los preceptos legales objeto del presente recurso de inconstitucionalidad son los arts. 11, 12 y la disposición final del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, tras la reforma publicada en el “Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha” núm. 79, de 26 de diciembre de 2012.

4. Una nueva precisión resulta obligada para el adecuado examen del fondo del recurso planteado, y es que, aunque en el recurso de inconstitucionalidad se invoque, entre otros preceptos constitucionales, el art. 14 CE, del mismo contenido de la demanda se infiere que, en realidad, la queja de los recurrentes recae únicamente sobre la posible infracción del art. 23.2 CE, en cuanto garantiza el derecho de participación política en condiciones de igualdad de los cargos públicos representativos; derecho este que, como hemos señalado en reiteradas ocasiones, se halla directamente conectado con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), puesto que puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos.

En consecuencia, en la cuestión examinada no se plantea una queja autónoma respecto de la infracción por parte de los preceptos cuestionados del derecho a la igualdad ante la ley y a no sufrir discriminación, por lo que la invocación del art. 14 CE debe entenderse subsumida en el derecho garantizado por el art. 23.2 CE, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que el art. 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a los cargos públicos representativos (y en el ejercicio de tales cargos), siendo esta, por tanto, la norma que debe ser considerada de modo directo para apreciar si los preceptos objeto del presente proceso constitucional han quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el art. 14 CE (por todas, SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 3; 39/2008, de 10 de marzo, FJ 4; 74/2009, de 23 de marzo, FJ 3; 44/2010, de 26 de julio, FJ 3, y 246/2012, de 20 de diciembre, FJ 3), lo que no acontece en el presente caso.

5. A la vista de la descripción precedente interesa subrayar el contenido constitucional del art. 23.1 y 2 CE que puede concretarse en los siguientes rasgos esenciales extraídos de la STC 169/2009, de 9 de julio, del modo siguiente:

- Existe una directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que

el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 y 246/2012, de 20 de diciembre, FJ 3].

- Es también doctrina de este Tribunal, reiterada en la STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3, que “el art. 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 faceta del derecho fundamental hace que lo hayamos definido como un derecho de configuración legal, en el sentido de que corresponde primeramente a las leyes fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos, de manera que “una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 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).”

Por esta razón, para apreciar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el art. 23.2 CE, es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos y facultades que les reconocen las normas que resulten en cada caso de aplicación. Sin embargo, la vulneración del derecho fundamental no se produce con cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al representante, “pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa” (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2, y 107/2001, de 23 de abril, FJ 3).

6. Efectuadas las precisiones que anteceden, debemos proceder a examinar los motivos en los que los Senadores recurrentes fundamentan las infracciones constitucionales, comenzando por la cuestión central del recurso que consiste en determinar si, con carácter general, las retribuciones de los parlamentarios autonómicos forman parte del núcleo esencial del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y para su análisis partimos de los siguientes razonamientos:

a) 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 sí existe una clara jurisprudencia al respecto. Ya en la STC 28/1984, de 28 de febrero, este Tribunal estimó parcialmente el recurso de amparo interpuesto por varios Parlamentarios Forales de Navarra que cesaron en su condición de Parlamentarios Forales en virtud de una causa no prevista en la normativa aplicable, estimando que los acuerdos impugnados vulneraban el derecho fundamental previsto en el art. 23.2 de la Constitución, que “comprende el derecho de no ser removido de un cargo público si no es en virtud de una causa legal” (FJ 3). Sin embargo, a la hora de concretar el fallo, dicha Sentencia precisa que: “en cuanto a la nulidad de los actos impugnados, no cabe duda de que procede declararla, si bien no podemos extender el efecto de la declaración a condenar al Parlamento Foral —como se pretende— a que abone a los actores las cantidades dejadas de percibir, 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” (FJ 4).

Esta jurisprudencia se reitera en la STC 96/1988, de 26 de mayo, en la que este Tribunal desestimó el amparo solicitado por un Diputado del Parlamento de Cataluña que alegaba el derecho a simultanear el cobro de las retribuciones correspondientes a su cargo como parlamentario

autonómico con las percibidas como funcionario de la Generalidad. En dicha Sentencia fundamentamos la desestimación del recurso a partir de la afirmación de que el cobro de las retribuciones previstas para un cargo o función pública queda “fuera del ámbito del derecho consagrado en el art. 23.2 de la Norma suprema y no puede ser objeto desde este punto de vista de un recurso de amparo” (FJ 3).

Esta doctrina la hemos hecho extensiva a las asignaciones que se atribuyen a otros cargos representativos. Concretamente, en la STC 169/2009, de 9 de julio, hemos afirmado, en relación con los diputados provinciales no adscritos a ningún grupo político, que “la pérdida de 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 art. 23 CE” (FJ 4), y, en la STC 246/2012, de 20 de diciembre, hemos recordado, en relación con los miembros de una corporación local, que “la pérdida de los beneficios económicos” como consecuencia de la no adscripción a un grupo político, no puede considerarse lesiva de los derechos que consagra el art. 23 CE (FJ 7).

b) En segundo término, debemos precisar, en contra de la opinión que sostienen los recurrentes, que cuando el art. 71.4 CE prevé que “los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras”, se está refiriendo exclusivamente a los miembros de las Cortes Generales, lo que se deriva no sólo de su tenor literal, sino también de la ubicación sistemática del precepto (que forma parte del título tercero de la Constitución, dedicado a las Cortes Generales), sin que pueda trasladarse dicha previsión constitucional, como pretenden los recurrentes, al ámbito de las Asambleas Legislativas o Parlamentos Autonómicos. Así, ya en la STC 36/1981, de 12 de noviembre, y respecto de los apartados primero y segundo del citado art. 71 CE, hemos dicho que “la Constitución guarda silencio sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y, a falta de tal regulación han sido los Estatutos, en ‘cuanto norma institucional básica’ de la Comunidad Autónoma —art. 147.1 de la Constitución—, el lugar adecuado para concretar el status de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere” (FJ 4), doctrina que debemos ahora extender a la “asignación” económica a la que se refiere el art. 71.4 CE, concepto amplio que tal precepto expresa respecto al Congreso y al Senado.

De acuerdo con lo expuesto, es de aplicación nuestra doctrina, según la cual, “sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, por ejemplo, el ejercicio de la función legislativa o el control de la acción del Gobierno” (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; y 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2 y AATC 118/1999, de 10 de mayo, y 141/2007, de 18 de junio, FJ 3).

7. Este Tribunal, como hemos sostenido con apoyo en reiterada jurisprudencia, ha subrayado que el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE, junto al que reconoce el primer apartado del mismo precepto constitucional, encarna el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 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, y 141/2007, de 18 de junio, FJ 3, entre otras). En este sentido, el art. 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 queja ante este Tribunal se formula en defensa del ejercicio de los derechos de los representantes parlamentarios, ya que en tal supuesto podría resultar también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 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; y 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4).

Ahora bien, del art. 23 CE no podemos derivar el régimen jurídico completo de las facultades y derechos que configuran el estatus del parlamentario autonómico pues, como también hemos declarado en numerosas ocasiones, estamos ante 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” (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3), una vez respetado el marco estatutario, como manifestación del principio de autonomía reglamentaria que, a su vez, es garantía de la libertad e independencia de las Asambleas Legislativas.

8. Llegados a este punto y por lo anteriormente expuesto, procede entrar en el examen de la constitucionalidad de los preceptos impugnados partiendo, como preceptúa el art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, del bloque de la constitucionalidad integrado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Así, toda vez que la Constitución no configura el régimen retributivo de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, habrá que estar a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que, como indican las representaciones de las Cortes y la de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, eliminó toda referencia a las retribuciones o asignaciones de los diputados de las Cortes regionales.

En consecuencia, y partiendo del nuevo marco estatutario, las Cortes de Castilla-La Mancha, en el libre y legítimo ejercicio de su autonomía reglamentaria, aprobaron la reforma de los arts. 11 y 12 del Reglamento de la Cámara, sustituyendo el derecho de los Diputados a optar por un régimen de dedicación exclusiva con la consiguiente percepción de un sueldo, por un sistema en el que sólo los cargos previamente fijados por la Mesa de las Cortes podrán desempeñar su función en régimen de dedicación exclusiva con derecho a un sueldo, pasando el resto de los diputados a recibir una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas, así como por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte, con los correspondientes acuerdos sobre Seguridad Social, 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.

Por tanto, no puede afirmarse, como pretenden los recurrentes, que una determinada modalidad retributiva como es la percepción de un sueldo fijo constituya, per se, un derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos protegido por el art. 23.2 CE, y, por consiguiente, un derecho que no pueda ser objeto de reforma reglamentaria cuando la Cámara, en virtud del principio de autonomía, así lo decida, y ello, con independencia de la bondad técnica o las virtudes de una determinada modalidad retributiva, pues se trata de una materia que forma parte de la libertad de configuración legal que corresponde a la Cámara legislativa, y respecto a la que este Tribunal no puede ignorar el margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria (por todas SSTC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4, y 141/2007, de 18 de junio, FJ 4).

9. Una vez expuestas las razones que descartan la inconstitucionalidad de los vigentes arts. 11 y 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, debemos analizar la legitimidad de su aplicación una vez iniciada la legislatura, pues los recurrentes aducen que, de acuerdo con lo dispuesto en 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, lo que afectaría, a su juicio, de forma directa y sustancial, a los derechos de acceso, ejercicio y permanencia en el cargo público representativo (art. 23.2 CE) y, por extensión, al derecho de participación pública mediante representantes (art. 23.1 CE), así como a los principios de irretroactividad de las disposiciones no favorables restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), al principio democrático (art. 1.1 CE) y al régimen de incompatibilidades.

a) Para dar respuesta a esta alegación debemos partir de lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes, en los que hemos afirmado que la libre opción por un régimen de dedicación exclusiva vinculado a la percepción de un sueldo es una materia que, respetado el marco estatutario, pertenece al ámbito de la libre configuración reglamentaria por lo que, como ya hemos argumentado, no existe vulneración del art. 23.2 CE ni, por conexión, del art. 23.1 CE.

En la STC 112/2006, de 5 de abril, FFJJ 17 y 19, se realiza una compilación de la doctrina constitucional en materia de retroactividad, basada en los siguientes criterios:

- 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 (por todas, SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3, y 97/1990, de 24 de mayo, FJ 4).

- La irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), y 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de forma que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del art. 9.3 CE cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas [STC 99/1987, FJ 6 b)].

- En el caso de la retroactividad impropia, que incide en situaciones no concluidas hay que reconocer al legislador un amplio margen de libertad.

Partiendo de las afirmaciones precedentes, no existe ninguna razón para sostener que la reforma recurrida haya supuesto una restricción de derechos individuales en el sentido prohibido por el art. 9.3 CE, pues, como subraya el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, las retribuciones devengadas en fecha anterior a la entrada en vigor del Reglamento forman ya parte del patrimonio de los Diputados, pero con respecto a las devengadas después de esa fecha los Diputados sólo tenían, al tiempo del cambio normativo, una mera expectativa de derecho, expectativa que decayó definitivamente cuando la Cámara, en ejercicio de su autonomía reglamentaria, aprobó la reforma y la fecha de entrada en vigor de la misma, siendo de aplicación nuestra doctrina según la cual, la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados o las meras expectativas (por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6, y 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9), por no ser su régimen retributivo inalterable.

b) Estamos, por tanto, ante un legítimo cambio normativo del régimen de retribuciones de los Diputados autonómicos, sin que dichos representantes públicos puedan exigir, invocando el art. 9.3 CE, una suerte de derecho consolidado que el legislador deba considerar intangible a lo largo de una legislatura, pues el legislador autonómico es libre para configurar la modalidad retributiva que considere oportuna, así como el momento en el que dicho cambio normativo ha de entrar en vigor.

Como ha recordado la doctrina de este Tribunal [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 a) y AATC 179/2011, de 13 de diciembre, y 184/2011, de 20 de diciembre] dichos derechos económicos aun no devengados por corresponder a mensualidades futuras no se encuentran incorporados al patrimonio del parlamentario y no son aplicables en su contenido concreto, que implica que la situación estatutaria, definida legalmente, puede ser modificada por el adecuado instrumento normativo de acuerdo con el principio de legalidad y en coherencia con las determinaciones lícitas del legislador competente, por lo que no cabe reconocer que la regulación modificadora haya afectado retroactivamente a derechos anteriores, pues sólo se refiere a los futuros.

c) Por otra parte, la reforma impugnada no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, pues la misma se aplica por igual a todos los miembros de la Cámara, a los efectos de la invocada vulneración del art. 14 CE y como señala el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, veintiún Diputados de cada uno de los Grupos Parlamentarios que en la actualidad están presentes en la Cámara no gozan de la situación de dedicación exclusiva, lo que es expresivo del grado de igualdad en la aplicación de la norma entre ambos grupos parlamentarios, existiendo congruencia entre la diferencia de trato y el fin perseguido, en términos de razonable proporcionalidad, como recuerda la STC 179/2004, de 21 de octubre, y en un contexto de proclamado respeto a la libertad del legislador, pues el diferente trato remuneratorio es consecuencia y está justificado por la diferente situación en que se encuentran en el régimen de dedicación, sin que ello suponga una limitación de las facultades que constituyen el núcleo de la función representativa.

En efecto, en la cuestión examinada, no se constata menoscabo de la función legislativa o de control de la acción de gobierno, como reconoce la STC 57/2011, de 3 de mayo, no se obstaculiza la tramitación de enmiendas, en coherencia con la STC 119/2011, de 5 de julio, ni se pone limitaciones a la solicitud de información, a la formulación de preguntas o a la petición de comparecencias, en los términos reconocidos en la STC 74/2009, de 23 de marzo.

En todo caso, los recurrentes no han puesto de manifiesto que, como consecuencia de la reforma reglamentaria, la Cámara Legislativa autonómica no haya podido desempeñar las funciones que constitucional y estatutariamente le corresponde, ni tampoco se ha puesto de manifiesto que se haya impedido a algún parlamentario el ejercicio de las facultades y derechos propios de su cargo, pues de lo contrario siempre podría acudir al recurso de amparo constitucional.

d) Por último, la reforma tampoco afecta al régimen de incompatibilidades, que sigue rigiéndose por la misma normativa vigente antes de la entrada en vigor de los preceptos impugnados, sin que del recurso de inconstitucionalidad se desprenda ningún dato que revele que la entrada en vigor de la reforma reglamentaria el 1 de enero de 2013 haya supuesto, de facto, y en aplicación del régimen de incompatibilidades vigente, un problema para el buen funcionamiento de la Cámara o haya impedido, de forma concreta y objetiva, que uno o varios Diputados ejerzan los derechos y las facultades propias del cargo para el que fueron elegidos, habiéndose alterado su régimen de dedicación, en un ámbito de apreciación del legislador autonómico, constitucionalmente admisible (por todas, STC 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9).

10. Los razonamientos expuestos conducen a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintisiete de febrero de dos mil catorce.