

Manuel Martínez Sospedra

P. TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL UVEG. P. ORDINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y LIBERTADES PÚBLICAS. CUEJ-CEU

# EL SALARIO DEL PODER

## Notas sobre las remuneraciones parlamentarias

### SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 LOS FINES DE LA REMUNERACIÓN.
- 3 UN ESTUDIO DE CASO: LAS CORTES VALENCIANAS.
- 4 LOS CONDICIONANTES DE LA REMUNERACIÓN: 1. Las funciones. 2. El trabajo. 3. El entorno.
- 5 ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE LA REMUNERACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES.

## 1 INTRODUCCIÓN

El salario de los políticos es tema poco tratado en el debate público y, todo hay que decirlo, generalmente tratado muy mal. Tal fenómeno, que en general afecta a las remuneraciones de todo el personal al servicio de las administraciones públicas, resulta ilustrativo de las deficiencias de la cultura política de nuestra sociedad y, con ella, de la mayoría aplastante de sus miembros. La larga sombra de la cultura política llamada «de súbdito» extiéndese hasta cubrir casi completamente esta cuestión, al punto de hacer muy difícil un debate racional de la cuestión misma. En todo caso no parece discutible la afirmación según la cual las remuneraciones de cargos y empleados públicos es cuestión altamente polémica, a decir verdad más polémica la de los primeros que la de los segundos. Si esto es así nada tiene de sorprendente que dentro de una cuestión ampliamente polémica las remuneraciones de los parlamentarios lo sean en grado superlativo, ya que el personal parlamentario, en tanto en cuanto su trabajo es fundamentalmente discutir, y no tiene a su cargo tareas de administración, dirección o gestión de asuntos, es el paradigma mismo del personal político. En consecuencia sus remuneraciones adquieren ese mismo carácter. Por eso la cuestión del salario de los parlamentarios resulta especialmente ilustrativa de la esquizofrenia con la que nuestra sociedad afronta su propio sistema político.

La cultura política «de súbdito», ampliamente dominante en nuestro país, se caracteriza, entre otras cosas, por una muy marcada dualización: de un lado existe la muy extendida convicción de que los poderes públicos, «el Estado», tienen una gama ingente de deberes para con el ciudadano. El Estado debe al ciudadano no ya la procura existencial, sino el cuidado cotidiano de su vida e intereses, el Estado tiene el deber de proporcionar al ciudadano educación, sanidad, protección social, seguridad, etc., pero también tiene el deber de procurarle empleo, subsidios y distracción. El Estado viene, desde este lado, percibido como una suerte de proveedor general y, en consecuencia, se le reconoce la autoridad para dotarse de los medios necesarios para otorgar a cada cual la suerte de amoroso cuidado que le reclamamos<sup>1</sup>, en un contexto así no resultan sorprendentes datos que en otro caso lo serían, como, por ejemplo, que incluso buena parte de los votantes del mayor partido burgués de nuestro sistema vean favorablemente la nacionalización de la banca. En el fondo no deja de tener su lógica: si el Estado nos debe créditos fáciles y baratos ¿como negarle la competencia para ser banquero?

Pero, del otro lado, esos mismos ciudadanos tienen la percepción del Estado y de su personal como algo radicalmente extraño, ajeno. El Estado es el Otro, en el sentido existencial del término. El Estado no es un complejo institucional mediante el cual los ciudadanos administran los asuntos comunes, sino un molesto aparato sobreimpuesto, que a más de incordiarlos con mandatos, reglas y sanciones, interfiere nuestra vida cotidiana y nos sangra el bolsillo para alimentarse. Ese aparato incordiante y sobreimpuesto es administrado por un personal incompetente, voceras y mayoritariamente cínico, cuando no directamente corrupto, esto es, los políticos. La política viene percibida negativamente<sup>2</sup>, como una actividad ingrata, despiadada y cruel, de honestidad escasa e impropia de gentes honestas y de valer. Nada tiene de extraño que, si esa es la percepción de política y políticos, muy pocos estén dispuestos a admitir la conveniencia y/o necesidad de pagar bien a ese personal. Antes bien, los cargos públicos deben ser «honorarios» en el sentido weberiano del término, esto es, deben ser gratuitos o poco menos<sup>3</sup>.

1 No es una exageración, el país está lleno de alcaldes a los que sus convecinos piden intervención y ayuda para todo tipo de cuestiones, desde apoyo económico a mediación en las desavenencias familiares.

2 Por eso en los sondeos a la cuestión de los sentimientos que despierta en el encuestado la política las respuestas negativas tienen un dominio aplastante.

3 A ello se asocia la idea de corrupción inherente a la actividad: si los políticos roban poco menos que por definición, ¿como, encima, vamos a pagarles bien?

Esa opinión dominante, que viene a definir el clima social imperante en la materia, se agudiza especialmente en el caso de los parlamentarios. A la postre el personal ejecutivo «hace cosas», «tiene un trabajo», el personal ejecutivo administra, reglamenta, gestiona, dirige, interviene y, en su caso, sanciona. En no pocos casos tiene a su disposición recursos públicos (desde puestos de trabajo a autorizaciones administrativas) que hacen su actividad semejante a la empresarial. Nada de eso existe en el caso de los parlamentarios: estos no realizan ninguna actuación «práctica», no suministran bienes, ni desempeñan tareas de impacto directo en la vida del ciudadano, no le prestan servicios, no cuentan con un aparato servicial, etc. se limitan a discutir, cuando discuten, y a votar, cuando votan. Es decir no hacen prácticamente nada ¿porqué pagarles y porqué pagarles bien? En conclusión: si hay alguna clase de cargo público que debe ser gratuito o casi es precisamente la representación parlamentaria<sup>4</sup>.

Si volvemos la vista atrás observaremos que en las primeras Cortes de la España constitucional, las de Cádiz, el cargo de diputado estaba financiado mediante dietas<sup>5</sup>, régimen que pasó al art. 102 de la Constitución de 1812. La remuneración desaparece con el triunfo de la revolución liberal: el cargo de parlamentario pasa a ser un «honor» y su ejercicio gratuito, lo que, en un contexto institucional en que se exige a diputados y electores para serlo gozar de «*renta proveniente de bienes propios*» no deja de tener su lógica, por eso gustaba decir mi maestro que nuestra burguesía se había valido de dos instrumentos esenciales para asentar su dominio: que los cargos públicos fueren gratuitos y pagar mal a los maestros<sup>6</sup>, tal condición durará prácticamente todo el XIX<sup>7</sup>.

La remuneración, hija legítima del sufragio universal introducido por las leyes electorales de 1890 y 1895, se reintroduce al comenzar el siglo so capa de dietas y compensación de gastos, pero no tendrá un estatus formal hasta la República. Al efecto el art. 27 del Reglamento de las Cortes de 1931 establecía una pauta que aún rige:

- 4 No así otras clases de representación. No hay grandes debates públicos sobre las retribuciones de los representantes en la administración local. Ni sueldos de concejal o diputado provincial producen grandes titulares. Cabe, con todo, hacer una observación malvada, predicable en particular de la prensa: criticar a los políticos de la administración local o de la rama ejecutiva del Gobierno es peligroso, pues estos tienen en su mano instrumentos de retorsión, desde la publicidad institucional a las licencias, en contrapartida las posibilidades de retorsión de los parlamentarios son muy reducidas, punto menos que inexistentes, si, además, son el paradigma de la categoría «político» la crítica preferente está servida.
- 5 Que se pagaban tarde y mal, como puede acreditar cualquiera que se acerque a las páginas del «Viaje» del «socarrat» J. L. Villanueva, magníficamente reeditado por la Diputación Provincial, por cierto.
- 6 Plus ça change, plus ce la meme chose.
- 7 No sin prácticas fraudulentas destinadas a acreditar renta a parlamentarios ilustres que no la tenían o a reunir remuneración entre los correligionarios o darle un empleo público ficticio para que el orador se ganara la vida y pudiera sentarse en la Cámara. Por la franqueza con la que lo reconoció en la misma Cámara es famoso el caso de Alcalá Galiano.

*Los Diputados tendrán derecho a la asignación, irrenunciable e irretenible, de 1000 pesetas mensuales, así como viaje libre por todas las líneas férreas, no particulares, y por las marítimas y aéreas subvencionadas<sup>8</sup>.*

tal régimen duró todo el período republicano<sup>9</sup>.

Durante el régimen franquista se mantuvo formalmente la dualidad establecida en 1931: facilidades para el desplazamiento y una remuneración que generalmente era muy parca, cosa lógica pues, como corresponde a un sistema de representación corporativa, la inmensa mayoría de los procuradores lo eran en razón del desempeño de otros puestos públicos del Estado, el Movimiento o la Organización Sindical<sup>10</sup> y era de esos puestos públicos de donde obtenían lo sustancial de sus retribuciones.

El esquema dualista del reglamento de 1931 se mantuvo tanto en los Reglamentos provisionales de Congreso y Senado de 1977 como en los definitivos de 1982, si bien con la salvedad de que la remuneración pasa a determinarse de forma anual. El precepto clave, que es el precedente de referencia de la práctica totalidad de las reglamentaciones autonómicas, es el art. 8 RCD. Este mantiene el citado esquema dualista añadiendo un precisión significativa: no habrá trato fiscal particular para las retribuciones de los parlamentarios. El precepto en cuestión reza:

1. *Los Diputados percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función.*
2. *Tendrán igualmente derecho a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función.*

8 Es difícil una actualización precisa de las pesetas de 1931 en razón de los enormes cambios socioeconómicos acaecidos, como una aproximación tosca habría que señalar que la remuneración mensual del diputado era aproximadamente equivalente al salario anual de un jornalero, unas tres veces la retribución de un oficial del ejército recién nombrado, y algo menor que la de un director general. Como cifra orientativa actualizada podríamos referirnos a una cantidad situada entre las ochocientas mil y el millón de pesetas/mes. Con el agravante de que el Impuesto sobre la Renta del período republicano era muy pequeño.

9 El art. 47 del Reglamento de 1934 reproducía la reglamentación de 1931 en sus mismos términos, si bien ahora con carácter permanente. El mismo sistema, pero con la adición de dietas por asistencia, se preveía en Reglamento franquista de 1943 (art. 9). El sistema de fijar la retribución no mediante la determinación de una cantidad concreta, sino por remisión al presupuesto de la Cámara aparece en el reglamento franquista de 1957, que introducía la novedad de la indicación de las dietas (art. 9).

10 En 1977 la asignación mensual era de 10.000 pesetas.

3. *Todas las percepciones de los Diputados estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general.*
4. *La Mesa del Congreso fijará cada año la cuantía de las percepciones de los Diputados y sus modalidades dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias.*

En la práctica tal disposición (y su homóloga de los arts. 23 y 24 RS<sup>11</sup>) se traduce en un esquema standard que, en su núcleo esencial, poco ha variado desde 1931. En sustancia la remuneración de los parlamentarios nacionales responde al siguiente esquema:

- a) Retribución básica, denominada púdicamente «asignación constitucional», de carácter común, fijada por la Mesa según lo dispuesto en el presupuesto de la Cámara. La decisión parlamentaria de fijación es libre no habiendo clase alguna de indiciación.
- b) Dietas en concepto de compensación de gastos de estancia en Madrid para los parlamentarios residentes fuera de la capital.
- c) Transporte gratuito en los medios de titularidad pública.
- d) Dietas diarias por desplazamiento tanto en el territorio nacional como fuera de él.
- e) Pago de las cuotas de la Seguridad Social a cargo de la Cámara.

Durante años no ha existido innovación alguna a este esquema general. Durante la presente década primero en Senado y después progresivamente el Congreso han habilitado despachos para los parlamentarios nacionales, otros instrumentos de retribución comunes en los parlamentos europeos no existen en nuestro caso<sup>12</sup>.

En términos comparativos la remuneración de los parlamentarios españoles se halla por debajo de la media europea, hasta el punto que desde 1995 España es el país de

11 Hay que advertir que la regulación de la Cámara Alta contiene una previsión ausente del RCD: el art. 23.2. RS prevé la posibilidad de privar de remuneración al Senador absentista.

12 Un resumen de la regulación actual y algunos de sus problemas en MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *Las instituciones del gobierno constitucional*. 2ª ed. F.U. S. Pablo-CEU. Valencia, 1994, pp. 256 y ss.

la UE que peor paga a sus parlamentarios, como es bien sabido. Ateniéndose únicamente a las remuneraciones directas un parlamentario nacional español percibe aproximadamente un 75% de los ingresos de un parlamentario portugués o griego, algo más de la mitad de la retribución de los miembros de la Asamblea Nacional francesa o de los Comunes británicos, menos de la mitad de las percepciones de los diputados al Bundestag germano y un tercio de las correspondientes a los parlamentarios italianos<sup>13</sup>.

No obstante la postura habitual de enfocar la cuestión desde la perspectiva de las remuneraciones directas es engañosa. En términos comparativos la desventaja principal de los parlamentarios españoles no está tanto en la «asignación constitucional» y su parquedad, cuanto en los bienes y servicios de que no disponen<sup>14</sup>. Si seguimos el esquema empleado al respecto por UIP veremos que, en lo que a servicios se refiere, los parlamentarios españoles carecen de franquicia postal, telefónica y telegráfica, no disponen de vehículo oficial<sup>15</sup>, no tienen asistentes personales, ni oficinas para estos, ni despacho u oficina en la que atender a sus electores en la circunscripción por la que han sido elegidos<sup>16</sup>, ni los diputados o senadores ni las Comisiones disponen de funcionarios públicos especializados asignados para su asesoramiento. En el terreno del estatuto personal nuestros parlamentarios nacionales no tienen un sistema propio de seguridad social<sup>17</sup>, no hay un régimen particular de pensiones, ni planes de las mismas, no hay viáticos a fin de mandato, no hay pago o subvención de los costes de residencia en la capital, no existen gastos de representación, etc. Finalmente por lo que toca al tratamiento fiscal, en contra de lo que es común, no hay exenciones significati-

13 Y ello se proyecta, a su vez, sobre la de los diputados de los Parlamentos Territoriales vide AGUILÓ LUCÍA, LL. en *VVAA Jornadas sobre la reforma de los Reglamentos Parlamentarios*. P. de Andalucía. Sevilla, 1996, pp. 363 y ss.

14 La parquedad es particularmente relevante en el Parlamento Europeo, ya que ante la inexistencia de un estatuto común de los diputados los miembros del PE de cada Estado perciben las remuneraciones básicas de los parlamentarios nacionales de dicho Estado, con lo cual por el mismo trabajo hay diferencias de retribución de más de un 300 %. Pero no es sólo relevante en ese escenario, y resulta con frecuencia disfuncional. A título de anécdota, los parlamentarios españoles son los únicos parlamentarios de la UE que no vuelan en *first class*, los senadores lo hacen en *bussines class* y los diputados en turista (lo que es fuente de roces), el que suscribe recuerda muy bien un vuelo de retorno de una Asamblea de la UIP en el que los parlamentarios franceses e italianos que viajaban en *first class*, bajaban de la cubierta superior a la inferior (se trataba de un vuelo en Jumbo) a tomar el pelo y reirse abiertamente de los pobrecitos españoles que viajaban en la cubierta inferior. El vuelo salía al contribuyente español casi un tercio más barato, un precio módico por hacer el ridículo los parlamentarios, las Cortes y el país.

15 Ni siquiera lo tienen los presidentes de las Comisiones.

16 Con lo que se dificulta en grado muy elevado el contacto y relación entre representantes y representados, naturalmente. Por poner un ejemplo: un diputado de la Cámara de Representantes USA dispone de despacho y oficinas en el Congreso y en su distrito, cuenta con una plantilla para dichas instalaciones de cerca de treinta personas y un presupuesto anual superior a los dos millones de dólares. En contraste su colega español ni siquiera puede pensar en atender debidamente la correspondencia. A nivel mucho más modesto figuran los tres asesores que puede contrar cada miembro del Senado francés para atender sus oficinas en la capital, y, en su caso, en su departamento.

17 La única previsión existente, que solo afecta a quienes ya estén integrados en la SS, señala que los parlamentarios que lo hayan sido dos Legislaturas y cumplan 55 años en la Cámara recibirán la pensión máxima del sistema de la Seguridad Social, corriendo a cargo del presupuesto de la Cámara, en su caso, la diferencia entre la pensión a la que tienen derecho en concepto de afiliado y la citada.

vas en la imposición sobre la renta. En pocas palabras, un análisis comparativo entre el estatuto del parlamentario nacional español y sus homólogos se convierte en una serie de variaciones de dos elementos: se cobra tanto menos y no se dispone de equis bienes y servicios <sup>18</sup>.

Obviamente una regulación como la sumariamente apuntada tiene perversos efectos directos tanto sobre el reclutamiento de personal parlamentario, como en el funcionamiento de la Cámara y su rendimiento, como, en fin, en su funcionamiento efectivo como cuerpo mediante el cual, y por intermedio de los parlamentarios, los ciudadanos tienen acceso al proceso político, esto es como cuerpo representativo. Mas esa es cuestión que ahora debe ser apartada.

Operando los parlamentarios nacionales como referencia y el reglamento del Congreso de los Diputados como modelo de las regulaciones autonómicas puede darse por descontado que las carencias que existen en las Cortes Generales se van a reproducir en los Parlamentos Territoriales. A lo sumo cabría esperar que el esquema básico de las retribuciones existente en aquellas se trasladara *in integrum* a estos. Como vamos a ver no es así.

En el caso de los Parlamentos Territoriales hay en la materia una clara dualización de regímenes fijada estatutariamente. Si, en principio, la tendencia fué atribuir a los miembros de los Parlamentos Autónomos un estatuto similar al de los miembros de las Cortes Generales, el impacto del Informe de la Comisión Enterría fue por completo demoledor en la cuestión. Al efecto los citados expertos proponían que el puesto que la capacidad legislativa de los Parlamentos Territoriales en las Comunidades de autonomía menos plena iba a ser reducida, resultaban innecesarios amplios períodos de sesiones y, en consecuencia, era recomendable que el cargo de diputado territorial no fuere retribuído, dichas recomendaciones se incorporaron a los Estatutos de Autonomía, de tal modo que se produce en la cuestión una dualización muy acentuada <sup>19</sup>. El régimen estatutario puede resumirse del siguiente modo:

18 Un elemento significativo de comparación lo proporciona el estudio sobre Parlamentos y parlamentarios que publica cada década la Unión Inter Parlamentaria. Por lo que toca a las remuneraciones parlamentarias la última edición (1986) utiliza una clasificación en diez rúbricas distintas: Salario anual, Indemnizaciones, Fiscalidad, Pensiones, Oficinas y asistentes, Comunicaciones, Residencia, Transportes y viajes, Restaurantes, Servicios Médicos y otros. Basta aplicar dicha plantilla a las remuneraciones de los parlamentarios españoles, nacionales o territoriales, para ver ausencias en capítulos enteros de esa clasificación. vide *Parliaments of the World*. 2 v. UIP 2º ed. Ginebra, 1986, V.I. pp. 179 y ss. hay edición francesa.

19 La experiencia ya ha mostrado sobradamente la entidad y acierto de tales recomendaciones.

CUADRO I

<i>CC AA</i>	<i>Sesiones</i>	<i>Retribución</i>
EAPV	8 m. art. 27.2	silencio
EAC	No limita, art. 32	silencio
EAG	No limita. art. 12	silencio
EAA	8 m. art. 27.4	silencio
EACV	8 m. art. 14.3	silencio
EAC	6 m. art. 11.5	silencio
LORAFNA	8 m. art. 17.2	silencio
EAAAs	4 m. art. 27.1	sólo dietas art. 26.4
EACn	4 m. art. 12.3	sólo dietas art. 11.3
EAR	4 m. art. 19.4	sólo dietas art. 18.8
EAMu	4 m. art. 26.1	sólo dietas art. 25.4
EAAr	6 m. art. 14.8	cargo gratuito
		sólo dietas art. 18.7
EACM	4 m. art. 11.3	sólo dietas art. 10.4
EAEEx	4 m. art. 30	sólo dietas art. 26.3
EAIIB	4 m. art. 24.2	sólo dietas art. 23.2
EAM	4 m. art. 14.4	sólo dietas art. 10.5
EAC-L	6 m. art. 12.5	sólo dietas art. 11.5

NOTAS: En el caso de Castilla y León el texto estatutario tiene una redacción tal que puede entenderse que los períodos ordinarios de sesiones no comprenden más que 120 días/año. En algún caso como el extremeño el Estatuto precisa expresamente la compatibilidad de la diputación con los cargos locales.

Es a los reglamentos de los diferentes Parlamentos Territoriales a donde hay que acudir para precisar la estructura, cuantía y régimen de los pagos a los parlamentarios, como primera aproximación a lo que, sin duda alguna, podemos denominar «la mentira de la gratuidad». En resumidas cuentas la situación puede describirse del siguiente modo: los Parlamentos se dividen en dos grandes grupos según se reconozca a los diputados derecho a retribución fija y periódica o no, en el primer grupo los parlamentarios perciben una retribución, generalmente denominada generalmente asignación<sup>20</sup>, a las que se

<sup>20</sup> Sólo el RPA. art. 8.1. se aproxima al reconocimiento de la realidad al precisar que los diputados al Parlamento Andaluz perciben «retribuciones fijas y periódicas», es decir sueldo.

suelen unir dietas e indemnizaciones; en el segundo tal asignación económica no existe necesariamente y, en teoría, los parlamentarios no reciben remuneraciones fijas y periódicas, sino que sólo perciben dietas e indemnizaciones<sup>21</sup>. Es muy frecuente, además, precisar que las cuotas de la Seguridad Social, así como las de las mutualidades, en su caso, corren a cargo de la Cámara, bien sea siempre, bien sea sólo cuando el diputado afectado se ve obligado por sus deberes parlamentarios a abandonar su trabajo de procedencia. Un cuadro resumen, necesariamente imperfecto, podría ser el siguiente:

CUADRO II

<i>Parlamento</i>	<i>Asignación</i>	<i>Dietas e indemniz.</i>	<i>Cuotas SS</i>	<i>Órgano</i>
Vasco	art. 15.1 (1)	art. 15.1	art. 15.3	Mesa
Catalán	art. 10	art. 10	art. 12	C. Gob. In.
Gallego	art. 10.1	art. 10.2	art. 11	Mesa.
Andaluz	art. 8.1.	art. 8.1	art. 9.1	Mesa
Valenciano	art. 10.1	art. 10.2 (2)	art. 11.1	Mesa + JP
Canario	art. 13.1	art. 13.2 (2)	art. 14.1	Mesa + JP
Navarro	art. 15.1 (3)	—	art. 17.1	Mesa + JP
Asturiano	—	art. 12	art. 13	Mesa + JP
Cántabro	no	art. 8.1 y 2 (4)	art. 9.1	Mesa + JP
Riojano	—	art. 10.1	art. 10.2	Mesa
Murciano	no	art. 18.1 y 4 (5)	—	Mesa + JP
Aragonés	—	art. 9.1 (6)	art. 10.1	Mesa + JP
Castilla-M.	—	art. 11, <i>c)</i> y <i>d)</i> (6)	—	Mesa + JP
Extremeño	no	art. 8.1 y 2 (5)	art. 8.5	Mesa + JP
Balear	—	art. 15.1	art. 16.1	Mesa
Madriileño	art. 20.1 (7)	—	art. 21.1	Mesa
Castilla-L.	—	art. 8.1 y 2	—	Mesa + JP

NOTAS: (1) Sólo el reglamento vasco define la asignación como irrenunciable e irretenible. (2) El precepto habla de «ayudas, franquicias e indemnizaciones». (3) Es el único reglamento que vincula directamente asignación y cumplimiento del deber de asistencia. (4) Precisa que las dietas son «únicas por día». (5) Diferencia las dietas de presencia de las demás. (6) Incluye expresamente como concepto independiente los gastos de desplazamiento. (7) El reglamento de la Asamblea de Madrid habla de «asignación» aunque no la define como fija, y la liga con la responsabilidad y la dedicación.

21 La expresión reglamentaria más frecuente es «dietas e indemnizaciones», en algunos casos la disposición del reglamento parlamentario precisa que el diputado no tiene derecho a percepciones fijas (así en los casos de la Asamblea de Extremadura, el Parlamento de Cantabria o la Asamblea murciana). En bastantes casos la tipología es más amplia, siendo la más extensa la del reglamento del Parlamento de ses Illes que habla de «dietas, ayudas, franquicias, subvenciones, indemnizaciones y seguros», siendo el único que menciona a estos últimos.

La dualidad de regímenes es palmaria, permaneciendo constantes una serie de rasgos regulares: mantenimiento de la estructura dualista, ausencia de bienes y servicios, fijación anual, fijación por órganos de gobierno de la Cámara y ausencia de indexación, expresa al menos. Además, ningún reglamento parlamentario prevé la publicidad de las retribuciones, ni en términos genéricos ni de modo individualizado. Obviamente son frecuentes las referencias a la retribución especial de los miembros de los órganos de gobierno de las Asambleas. En todo caso resulta ilustrativo que en todos los reglamentos excepto en tres aparezca una cláusula que prevé el pago de las cuotas de la Seguridad Social (de las mutualidades en su caso) con cargo al presupuesto de la Cámara. Tal disposición tiene sentido en los casos en los que se exige al parlamentario que abandone su trabajo de procedencia y, en consecuencia, este pasa a ser retribuido por el Parlamento, por eso resulta ilustrativo que tal cláusula aparezca en supuestos en los cuales viene estatutariamente prohibida dicha retribución. Con independencia de la posible irregularidad jurídica la existencia misma de tales disposiciones, y de los actos que en las mismas se incardinan, viene a mostrar la inviabilidad total o parcial de las disposiciones que imponen la gratuidad y el carácter honorario del cargo<sup>22</sup>.

En efecto, como exigir trabajo asiduo y dedicación no es socialmente admisible si uno y otra no están retribuidos o, dicho de otro modo, como no es factible exigir con éxito y de forma asidua y prolongada trabajo frecuente y dedicación a personas a las que se va a pagar poco o nada, las regulaciones inspiradas en la regla de la gratuidad enfrentan a sus destinatarios a una alternativa nada envidiable: si la legalidad se cumple estrictamente no es factible exigir de modo duradero trabajo y dedicación a los representantes del pueblo, con lo que el Parlamento funciona poco y mal —o no lo hace en absoluto—. Si se desea obtener dedicación y trabajo estable es preciso sentar las condiciones para que grupos parlamentarios y órganos de gobierno estén en condiciones de exigirlos, y ello supone hacer lo que está legalmente vedado: pagar. Enfrentados a una regulación disparatada grupos y órganos de gobierno adoptan la única salida que queda a su disposición: respeto formal e incumplimiento material de una legislación incumplible, pero como el incumplimiento material es o bien de legalidad

22 Aun en los casos en los que el cargo es gratuito se planteará siempre y necesariamente el problema de la dedicación de los cargos parlamentarios, cuyo ejemplo más expresivo, pero no único, es el de la Mesa de la Cámara, que exige un trabajo regular y constante.

dudosa, o bien claramente irregular no puede haber publicidad sobre la misma. Ya se sabe lo ocurre cuando no hay luz <sup>23</sup>.

En todo caso hay que advertir que en todos los Parlamentos españoles la fijación de las remuneraciones se hace de modo rigurosamente arbitrario, sin referencia ni indexación alguna, por un órgano de la Cámara cuyas deliberaciones no son públicas y cuyas decisiones tienen un grado de publicidad material (frecuentemente también formal) muy pequeño o nulo, una combinación que parece diseñada para alimentar todas las sospechas. Pese a ello las retribuciones, en la medida en que su conocimiento llega al autor, son mas bien escasas en el caso de las Cortes Generales y más que pocas en la práctica totalidad de los Parlamentos Territoriales en los que cabe hablar de remuneración. Mas aquí entramos en otro problema: ¿cuál o cuáles deben ser los parámetros a utilizar para determinar la remuneración de los parlamentarios?

## 2 LOS FINES DE LA REMUNERACIÓN

Remunerar si, pero ¿para qué? ¿Qué fines podemos y debemos buscar a la hora de configurar un adecuado sistema de remuneraciones parlamentarias? No parece que esta sea cuestión muy complicada: la remuneración debe servir para retribuir un trabajo realizado y para compensar la responsabilidad que mediante la tarea realizada se asume. Pero no sólo eso, dado que cada tipo de puesto debe procurarse un personal adecuado y éste no es precisamente un bien muy abundante hay que incluir entre los fines de la remuneración el de facilitar el reclutamiento del personal idóneo. Y todo ello ha de hacerse del modo más económico, con los menores costes y/ o la mejor relación coste-eficacia posibles.

23 Las técnicas usadas son de lo más variado: pago por el partido de un salario fiscalmente opaco, reparto entre los diputados de todo o parte del montante de las asignaciones destinadas al grupo, dietas múltiples obtenidas mediante convocatoria intencional acumulada de varios órganos de trabajo parlamentarios, fijación de dietas elevadas asociada a convocatorias constantes, incluso de sesiones extraordinarias, sobre pasado por el grupo y/o el partido periódicamente, etc. La realidad puede llevar incluso a la paradoja de diputados honorarios carísimos. A título de ejemplo el autor recuerda en caso de un parlamentario menorquín, tráfuga pasado al grupo mixto, cuyos ingresos rondaban el millón y medio mensual, según los cálculos de los asesores de la Cámara.

La primera finalidad exige necesariamente dos cosas: la remuneración según el trabajo efectuado y, por tanto, la personalización de las retribuciones, la segunda y la tercera nos conducen necesariamente a relaciones de comparación: la remuneración debe estar proporcionada a la responsabilidad que se asume en función del puesto y debe posibilitar la obtención de personal cualificado, la cuarta nos conduce de nuevo a la primera por otra vía: la productividad. En el debate público se es mayoritariamente consciente que un sistema adecuado de retribuciones debe individualizar estas en función del rendimiento, de hecho una objeción nada infrecuente (aunque eso sí, solo aparece en el debate tras romper la dura envoltura de los tópicos) al sistema en vigor es precisamente ésta, que con el mismo cobran lo mismo los diputados que trabajan y los que no<sup>24</sup>, pero apenas si alcanzan visibilidad, o carecen totalmente de ella, las dimensiones restantes. Cosa esta última de particular importancia, pues, en el estado actual de nuestros partidos y de nuestro sistema de representación la obtención de personal cualificado para cubrir los escaños parlamentarios es cada vez más acuciante<sup>25</sup>. Con razón escribe alguien tan poco sospechoso como la baronesa Thatcher:

*Vi con toda claridad que a largo plazo, sólo había dos consideraciones aplicables a los salarios, tanto en el sector público como en el privado. El primero era la disponibilidad de medios: en última instancia eran los contribuyentes quienes tendían a pagar las cuentas del sector público, y si se rebasaba cierto límite, la economía del país podría sufrir las consecuencias. La segunda consideración a tener en cuenta era el reclutamiento de personal: el sueldo tenía que ser lo suficientemente bueno como para atraer a personas con el necesario nivel de capacidad y las titulaciones profesionales pertinentes*<sup>26</sup>.

Pues, en efecto, el Parlamento, cualquier Parlamento, no puede hoy desempeñar satisfactoriamente sus funciones, y la representación no puede alcanzar los suyos, sin un fuerte componente de expertos y profesionales en sus filas. Como, por regla general, unos y otros pueden obtener con facilidad mejores condiciones de trabajo fuera de los partidos y del Parlamento que en ellos, su reclutamiento constituye un

24 Cosa aproximadamente cierta en el mundo real, toda vez que las disposiciones reglamentarias que permitirían reducir la remuneración de los parlamentarios absentistas sólo esporádicamente se emplean.

25 Y los partidos, eficientes productores de burócratas políticos, no tienen esa facilidad para atraer expertos y profesionales, *ad exem* vide PANEBIANCO, A. *Modelos de Partidos*. AU. Madrid, 1990, pp. 432 y ss.

26 THATCHER, M. *Los años de Downing Street*. El País Aguilar. Madrid, 1993, p. 58

problema creciente. No es cuestión que afecte primariamente, a la postre, al ejercicio de la potestad legislativa de modo prioritario, antes bien, afecta mayormente a la eficacia de las funciones parlamentarias de control del Ejecutivo y de gestión de negocios de los representados, pues el control de una administración fuertemente tecnificada que desarrolla tareas y presta servicios de muy elevada complejidad exige un entrenamiento específico imposible de obtener sin el concurso de expertos.

La cuestión no es baladí, porque en ella en Parlamento no sólo está sometido a la competencia de las Administraciones Públicas y de sus ejecutivos, que ofertan mejores condiciones de trabajo, mayores posibilidades de carrera y remuneraciones más elevadas, sino que también hay que tener en cuenta la competencia que el Parlamento sufre por parte del sector privado. Si las Administraciones sufren esa competencia en condiciones desventajosas<sup>27</sup>, hasta el punto de que la empresa privada ha llegado explícitamente a usar determinadas administraciones como escuela de cuadros<sup>28</sup>, no parece que las Cámaras parlamentarias estén en buena situación para hacer frente a esa competencia.

Vistas así las cosas parece claro que el sistema actualmente seguido en las Cortes Generales y en los Parlamentos Territoriales que cuentan con asignación fija y periódica (de los restantes me parece más indicado el silencio) no puede ser tenido como satisfactorio precisamente. Si contemplamos la cuestión desde la óptica formal el sistema actualmente seguido tiene dos defectos primarios: arbitrariedad y opacidad. El primero de ello es un vicio estrictamente procedimental: en ninguno de los reglamentos parlamentarios se imponen al órgano u órganos que deciden en la materia clase alguna de directriz u orientación, los órganos competentes (normalmente la Mesa con o sin audiencia de la Junta de Portavoces<sup>29</sup>) no vienen obligados a seguir clase alguna de criterio, al no haber directriz alguna, ni seguirse un sistema de indexación, la decisión del monto de las retribuciones y su distribución es arbitraria en el sentido estricto del término, es decir no vinculada por norma alguna. El segundo vicio está estrechamente

27 Como es bien sabido la administración pública paga mejor que la privada los puestos de baja cualificación, pero al ser su abanico de salarios mas bien cerrado tiende a pagar menos que la empresa privada los puestos medios y, sobre todo, los elevados.

28 *Ad exem* vide MARAGALL, P. DSS. Comisión de Autonomías. 3/05/89, p. 43, esta situación es la que hace escribir a la baronesa Thatcher: Lo que realmente provocó el escándalo fueron los importantes aumentos salariales para los altos cargos de la Administración. A mi no me cabía la menor duda de que no podíamos conservar las personas adecuadas en puestos de importancia vital dentro de la Administración del Gobierno a menos que sus salarios se aproximaran a sus equivalentes en el sector privado. El coste que esto suponía a las arcas públicas era, por supuesto, una pequeñísima porción de cualquier modesto incremento concedido a los grandes grupos de trabajadores del sector público. Llegué a la conclusión que lo mejor era corregir aquella anomalía inmediatamente. THATCHER, M. *op. cit.*, p. 386.

29 Lo que en la práctica debe entenderse como unanimidad en la cuestión tanto de la Mesa como de la Junta de Portavoces.

relacionado con el primero, aunque no sea en sentido estricto una consecuencia del mismo, si no hay norma o criterio para fijar la remuneración, si la decisión sobre la misma aparece como arbitraria, es difícil que pueda darse una motivación de la misma y, menos aún, que esa motivación pueda ser convincente, en consecuencia, al no darse los presupuestos que hacen racional la publicidad, esta no se da. En consecuencia la remuneración tiende a situarse tras el velo de la reserva, a adquirir la condición de materia discreta acerca de la cual no es buena la publicidad. Naturalmente la consiguiente falta de transparencia puede surtir, y entre nosotros surte, el consiguiente efecto deslegitimador<sup>30</sup>.

Desde una perspectiva material el régimen vigente tampoco es satisfactorio. Por de pronto atribuye una remuneración standard que en si misma es indiferente a la laboriosidad y a las tareas efectivamente desempeñadas por el parlamentario<sup>31</sup>, si éste no es miembro de un órgano de gobierno o portavoz de un Grupo es retribuido con la «asignación» y, en su caso, con las dietas correspondientes, siendo al respecto completamente indiferente si asiste a las sesiones de los órganos parlamentarios, si interviene, si presenta propuestas de resolución, si elabora y presenta enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley, si plantea preguntas, etc. En pocas palabras el sistema de remuneraciones no atiende, no es sensible, al trabajo parlamentario efectivamente desarrollado<sup>32</sup>. Si el anterior es un vicio de estructura el siguiente es un vicio de cantidad: las remuneraciones parlamentarias son, entre nosotros, mas bien parcas. En términos generales las remuneraciones se mueven en torno a las que corresponde a funcionarios de nivel medio o medio-bajo, incluso en el caso en el que la retribución es más alta, como sucede en las Cortes Generales.

El problema que plantea la cuantía no es solo un problema de cantidad, es, sobre todo, un problema de falta de correspondencia con las condiciones de trabajo y con la responsabilidad. Por su parte la asociación de parquedad, falta de correlación y ordenación de incompatibilidades tienen como corolario el dificultar el reclutamiento de personal cualificado. Mas vayamos paso a paso.

30 Entre otras cosas porque facilita la circulación de «noticias» sobre las remuneraciones parlamentarias inscribibles de lleno en el terreno de la leyenda.

31 Así en las Cortes Generales solo en la actual legislatura se han establecido complementos para los portavoces de los grupos en las Comisiones.

32 Debe advertirse que una remuneración que tuviere en cuenta los actos parlamentarios realizados sólo es factible si se elimina el abrumador control del Grupo Parlamentario actualmente existente sobre presentación de preguntas, propuestas de resolución y enmiendas, cuanto menos.

A diferencia del funcionario público o del directivo o cuadro de una empresa privada el parlamentario está sujeto por razón del cargo a un intenso escrutinio público de su actividad y conducta. En tanto que representante del pueblo el parlamentario viene obligado a soportar una importante reducción de su privacidad y un grado de injerencia externa en su trabajo que no tienen que sufrir sus homólogos en el sector privado, ni en la rama ejecutiva. La presión mediática sobre los representantes es incluso mayor que la que recae sobre la mayor parte de los cargos ejecutivos provistos según la confianza, ya que mientras en el caso de estos la atención del público y de los *mass media* es externa al desempeño de su tarea y episódica, en el caso de los parlamentarios esa injerencia es constitutiva de su trabajo y, por ello, permanente. Ello acarrea como consecuencia necesaria de un mayor y más estricto escrutinio ajeno una mayor gravedad de la tarea, o, si se prefiere, unas condiciones de trabajo más gravosas.

No sólo esas condiciones configuran un entorno menos cómodo que sus alternativas, es que, además, no hay relación alguna de la retribución con la responsabilidad que es inherente al cargo, responsabilidad que deriva de los dos papeles que el parlamentario necesariamente desempeña: de un lado como representante, del otro como legislador. Mientras que el funcionario no asume ninguna responsabilidad personal por el ejercicio de su función —salvo en caso de infracción— el parlamentario se juega literalmente su futuro en el cargo en cada instante de su actuación, mientras que el funcionario nunca es políticamente responsable, y el cargo ejecutivo sólo lo es por razón del acierto o falta del mismo en la administración de las normas, el parlamentario lo es por la elaboración y aprobación de estas. Así mientras los primeros pueden trasladar al menos una parte de su responsabilidad hacia arriba el parlamentario no tiene en quien descargarse: es el final de la cadena. Y la responsabilidad por el establecimiento de reglas y por la supervisión de la rama ejecutiva no es ciertamente escasa<sup>33</sup>.

Adicionalmente la legislación sobre incompatibilidades viene a añadir un efecto distorsionador suplementario. En el caso de las Cortes Generales el régimen draconiano

<sup>33</sup> La posición del parlamentario es, *servata distantia*, similar a la del miembro del Consejo de Administración de una mercantil, como él representa a los miembros ordinarios de la sociedad, como él es electo y responsable, como él arriesga su posición. A continuación piénsese cual es la retribución de los consejeros de una mercantil cuyo *cash flow* se sitúe por los noventa mil millones o de otra en el que el volumen de negocio supere el billón, y compárese con las correspondientes a un concejal del ayuntamiento de Valencia o un diputado a Cortes Valencianas y se comprobará que, en contra del criterio conservador expuesto con anterioridad por la señora Thatcher, la distancia es sideral. La comparación es extensible a los miembros de la comisión ejecutiva y a los del gobierno autónomo. Y sáquense las debidas consecuencias.

de dedicación absoluta<sup>34</sup> (y por ende de incompatibilidad poco menos que total) de los arts. 156 y ss. LOREG parece diseñado directamente para impedir que la composición social de las Cámaras se asemeje a la de la sociedad civil y a procurar la funcionarización de la representación parlamentaria. Aunque en menor grado tendencias del mismo signo se aprecian en la regulación afectante a los parlamentarios autonómicos, al menos en los casos en los que el puesto es retribuido. Si pagamos poco, ofrecemos condiciones de trabajo más gravosas que la competencia y, encima, dificultamos o impedimos el ejercicio por el parlamentario de su propia profesión y, con ella, la obtención de los ingresos correspondientes me parece que afirmar que la regulación parece hecha para dificultar el reclutamiento de personal cualificado aparece como algo más que una *boutade*.

El resultado final se configura así con nitidez: el sistema realmente existente es ciertamente barato, porque lo son tanto la gratuidad ficticia existente en buena parte de los Parlamentos Territoriales, como las bajas remuneraciones de las Cortes Generales y del resto de dichos Parlamentos. Pero su misma baratura se vuelve en contra de los rendimientos: el sistema actual castiga a los parlamentarios laboriosos y premia a los que no lo son, genera dificultades adicionales para el reclutamiento de personal cualificado y dificulta la adecuada presencia parlamentaria de clases y profesiones en detrimento de la representatividad social de las Cámaras. No me parece exagerado afirmar que el mismo es una de las concausas de la débil imagen pública que entre nosotros tienen los Parlamentos. El sistema es barato, pero ineficiente. Si establecemos adicionalmente un análisis coste-eficacia resulta ser, a la postre, carísimo.

### 3 UN ESTUDIO DE CASO: LAS CORTES VALENCIANAS

Un ejemplo de la situación viene dado por el sistema y cuantía de las remuneraciones establecidas en el momento de redactar estas notas en el Parlamento Valenciano. Ejemplo que es ilustrativo por tres razones: en primer lugar porque las remuneraciones de

<sup>34</sup> Que, por draconiano, es, además incumplible. Con lo que nos encontramos en un escenario muy hispánico: la rigidez de la ley paliada por su incumplimiento.

los diputados valencianos se han renovado y actualizado en el curso del último año, y son en cierto modo un buen exponente del estado de la cuestión; en segundo lugar porque los parlamentarios valencianos se encuentran en una posición intermedia, si bien pertenecen a la categoría de diputados que son retribuidos mediante una asignación fija, la cuantía de este se halla en la franja baja de las «asignaciones» existentes y la retribución neta de un diputado valenciano se aproxima a las percepciones que normalmente se alcanzan en los casos en los que el cargo es formalmente gratuito, encontrándose sin embargo en el otro grupo; en tercer lugar porque las retribuciones de los diputados a Cortes Valencianas responden a una estructura standard, por lo que pueden ser tomadas razonablemente con un caso dotado de representatividad.

El análisis es factible con alto grado de fiabilidad porque en el caso de las Cortes Valencianas las remuneraciones parlamentarias son públicas, siendo éste un caso poco frecuente. En efecto, por acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de 6 de julio de 1998 se dio traslado a los medios de comunicación de un informe de los servicios de la Cámara que contempla la totalidad y el detalle de las remuneraciones parlamentarias, informe del que se hizo eco la prensa en su día y que permite un conocimiento actualizado del estado de la cuestión.

Las fuentes del análisis que sigue son, sumariamente, las siguientes: en primer lugar la información dada por la propia Cámara sobre la estructura y cuantía de las remuneraciones de los diputados y cargos parlamentarios<sup>35</sup>; en segundo lugar la ley de presupuestos de la Generalitat para 1998<sup>36</sup> que permite determinar las remuneraciones de los altos cargos de la Generalitat y las normas de actualización de las remuneraciones de sus funcionarios; en tercer lugar, la resolución de la Dirección General de Función Pública de 4 de agosto de 1998 mediante la cual se fijan las Plantillas orgánicas y las relaciones de puestos de trabajo de la administración autonómica<sup>37</sup> y que permite determinar el Grupo, Complemento de Destino y Complemento Específico de cada puesto de trabajo, finalmente la Tabla Retributiva para el año 1998 elaborada sobre la base de las previsiones presupuestarias por el sector de Administración Autonómica de la FSP de la Unión General de Trabajadores, que permite cuantificar los anteriores conceptos.

35 Vide Levante-EMV 12/07/98, p. 18, información que incluye cuadros comparativos. Dicha información ha sido confirmada en todos sus extremos por el autor en conversaciones con diputados de tres grupos parlamentarios.

36 BOCV IV L. 15/01/98, pp. 26536 y ss.

37 R. 4/08/98 DOGV de 27 del mismo mes. La resolución es extensísima y comprende varios fascículos del Diario Oficial. En el momento de redactarse el presente trabajo no ha sido publicada la correspondiente a los altos cargos de la Generalitat.

La comparación se va a ceñir exclusivamente a Cortes Valencianas y Administración Autonómica. No va a incluir ni las administraciones locales, ni la Central ni otras administraciones autonómicas porque la falta de homogeneidad de los datos falsearía necesariamente la comparación<sup>38</sup>. Tampoco va a incluir comparación con empresas del sector privado, en este caso porque la diversidad de las políticas retributivas y el distinto papel que las remuneraciones tienen en cada empresa o área de actividad impiden una comparación fiable. Respecto de ellas baste con apuntar aquí no solo que su estructura es distinta (y comprende conceptos que no tienen cabida bien sea en el sector público, bien en una administración), sino que su cuantía también lo es, siendo la tendencia general la señalada con anterioridad: un abanico de salarios mucho más abierto que en el sector público, con mayor diversidad y mayores diferencias internas y con una marcada inclinación a otorgar retribuciones más elevadas a los cuadros medios y altos, y muchísimo más altas a los puestos directivos<sup>39</sup>.

### 3.1 LOS DIPUTADOS ORDINARIOS

La comparación prescinde de la consideración de las retribuciones esporádicas (como las dietas o la compensación por kilometraje), igualmente y por lo que toca a los parlamentarios se han tenido en cuenta la «asignación» el o los complementos por razón del cargo y la indemnización mínima por desplazamiento, ya que tal indemnización existe siempre; por lo que afecta a funcionarios sólo se han tenido en cuenta las remuneraciones fijas y constantes (sueldo y complementos de destino y específico), pero no las que no reúnen esas características (trienios o productividad, por ejemplo) con el fin de efectuar la comparación sobre la base de las retribuciones mínimas legalmente posibles. Finalmente, por lo que toca a los altos cargos no se han tenido en cuenta algunas compensaciones o pluses, como el 14% de la retribución básica para compensar las cargas de vivienda de los residentes fuera de la capital.

La estructura de la remuneración del diputado a Cortes Valencianas obedece a la estructura dualista que proviene del Reglamento provisional de las Cortes de 1931,

<sup>38</sup> Por ejemplo, es cierto que las remuneraciones del Parlamento Vasco, aunque no muy diferentes, son mayores que las de las Cortes Valencianas, pero como también lo son las remuneraciones de altos cargos y funcionarios y, además, es distinta la fiscalidad la comparación quedaría desvirtuada por las diferencias de fondo si tales elementos se incorporaran.

<sup>39</sup> Por citar un ejemplo típico: la dirección general de una empresa de tamaño medio y capital nacional es generalmente superior a los 25 millones de pesetas/año, esto es bastante más del doble de las percepciones del Presidente de la Generalitat.

como ya se vio. Consiste de un lado en las asignaciones monetarias y del otro en el suministro de bienes y servicios. La comparación se ciñe exclusivamente a las primeras, pues las segundas tienen muy escaso papel en la retribución de los funcionarios. La omisión es tanto más fácil por cuanto el citado suministro de bienes y servicios es, en el caso del Parlamento Valenciano, bien parco: existen las mismas carencias que se dan en el caso de las Cortes Generales, por lo cual es aplicable aquí lo que se señaló allí. Además no existe en las Cortes Valencianas ni el equivalente del «pase de libre circulación» ni el complemento de pensiones que se dan en las Cortes Generales. El citado suministro se limita a proporcionar tarjeta de aparcamiento (las Cortes no disponen de espacio propio al efecto), a la correspondiente para autopista y el seguro de vehículos «todo riesgo» así como un receptor de fax<sup>40</sup>. Nada importante como se ve.

Por lo que toca a la retribución dineraria esta se compone de tres conceptos: la asignación, el complemento de cargo y la indemnización por desplazamiento, que cobran todos los diputados bien que en cuantía diversa<sup>41</sup>. Las cuantías que definen la retribución mínima común del diputado a Cortes Valencianas son

### CUADRO III

#### RETRIBUCIÓN BRUTA DEL DIPUTADO A CORTES VALENCIANAS

1. Asignación . . . . .	282.204
2. Comp. de cargo . . . . .	46.928
3. Plus de distancia min. . . . .	30.497
	_____
Total . . . . .	359.529

Dicha retribución permite mantener actividad remunerada fuera de la Cámara<sup>42</sup>, siempre que la misma no incurra en incompatibilidad. En los términos de los arts. 6 a 9

40 Para ser exactos el parking se carga al grupo de pertenencia, y, a su vez, la Mesa de la Cámara reintegra el desembolso al grupo. En cuanto al seguro del vehículo la Cámara abona la diferencia entre el que tenga aquel y el importe del de cobertura total

41 El «plus de distancia» se ordena en tres tramos correspondientes al área metropolitana de la capital (Valencia y hasta 10 km.), el área que requiere desplazamientos duración hasta una hora aproximadamente (entre 10 y 100 km.) y el caso de que la distancia al lugar de residencia sea mayor. la relación de la cuantía del respectivo plus está próxima a 1:2:3, con una cuantía máxima de algo mas de noventa y dos mil pesetas/mes. para el grupo de mayor distancia.

42 Para los funcionarios en las condiciones que establezca la legislación específica en cada caso.

LEV, el cargo es incompatible con los altos cargos a que se refiere el art. 155.2. LOREG y sus homólogos en la Comunidad Autónoma. Además la LEV prohíbe que los diputados puedan ser administradores de empresas públicas o participadas por la Generalitat, salvo que sean designados por elección de la propia Cámara. De otro lado el cargo es también incompatible con las actividades privada enumeradas en el art. 9 LEV, esencialmente trabajos de asesoría para las administraciones públicas, los mismos y tareas de dirección de empresas que soliciten subvenciones, sean contratistas o presten servicios de la Generalitat o participación significativa en el capital de las mismas. Finalmente la retribución es incompatible con cualquier otra con cargo a los presupuestos (tanto si se trata de funcionarios como de cargos) y con las pensiones del sistema de la seguridad social.

Los problemas planteados por la regulación en vigor, en especial con referencia a los funcionarios públicos, han acabado por producir la introducción de un plus de exclusividad en la presente Legislatura. Los diputados que los soliciten no puede desempeñar otra actividad remunerada que la parlamentaria. En tal caso la retribución del diputado es la siguiente:

#### CUADRO IV

##### RETRIBUCIÓN BRUTA DEL DIPUTADO A CORTES VALENCIANAS CON DEDICACIÓN EXCLUSIVA

1. Asignación . . . . .	282.104
2. Complemento de c. . . . .	46.928
3. Plus de distancia min . . . . .	30.497
4. Exclusividad . . . . .	50.000
	409.529
Total . . . . .	409.529

Las retribuciones netas son, obviamente, muy inferiores. De conformidad con el cálculo efectuado por el órgano de prensa que se usa como fuente la percepción neta del diputado sin dedicación exclusiva se sitúa en torno a las 260.000 ptes./mes., en tanto que la correspondiente al diputado con exclusiva suponen algo menos de

290.000 ptes/mes, estimación que concuerda con la información proporcionada verbalmente al autor por los propios parlamentarios.

Una comparación desglosada con las retribuciones de la función pública de la Generalitat tropieza con la dificultad de que la estructura de las remuneraciones es muy diferente, ya que mientras la asignación supone entre los tres quintos y los dos tercios de la retribución parlamentaria el sueldo base rara vez llega a esos niveles, al menos si se prescinde de los trienios. Además en la Administración el sueldo base es manifiestamente bajo en todos los niveles (no alcanza las 160.000 para el personal de Grupo A, esto es aquel al que se exige titulación superior). La comparación, para ser razonable, tendría que hacerse teniendo como *tertium* la suma del sueldo y de complemento de destino, o, en su caso la del sueldo y el complemento específico. En cualquiera de las dos opciones la referencia deja poco espacio para el equívoco: el diputado a Cortes Valencianas vendría a estar homologado con el funcionario Grupo A, nivel 25 ó 26 en el caso de optar por la primera solución, o, alternativa con un funcionario Grupo A con complemento E032. No obstante ambas comparaciones son en buena medida ficticias, pues no puede darse el caso del funcionario que no tenga ambos complementos.

Se podría contemplar el asunto desde otra perspectiva, viniendo a comparar el complemento de destino con la suma del complemento del cargo y la indemnización mínima, lo que no lleva de nuevo a un funcionario Grupo A, nivel 25, o, lo que parece mas adecuado, la comparación de la citada suma con el complemento específico, lo que nos llevaría al complemento E030, pues si nos limitamos a comparar el plus de exclusividad parlamentario como el complemento de destino caeríamos a un E012, lo que nos homologaría la dedicación parlamentaria con la de un titulado de grado medio en su nivel mínimo o poco menos.

Como se ve en líneas generales las cosas están claras: las retribuciones del diputado a Cortes Valencianas se alinean con las de los funcionarios medios de la Administración de la Generalitat.

Si de una comparación abstracta pasamos a comparar puestos concretos por la vía de la proximidad de las retribuciones y nos preguntamos que puestos de la Administración Autonómica se hallan en el entorno de las remuneraciones parlamentarias las conclusiones no resultan muy distintas. Así un diputado con dedicación ordinaria se

corresponde con al Jefe de la Sección de Agencias de Viaje de la Secretaría de Turismo de Presidencia (puesto clasificado como A.22.E040) con unos ingresos brutos (sin trienios) muy similares (359.529 el diputado, 353.690 cuanto menos el funcionario) y algo por debajo de un asesor de la Dirección General de Coordinación (Presidencia), de un técnico de sistemas (Hacienda) o un asesor jurídico de la Secretaría General Administrativa (Administraciones Públicas), clasificados como A.24.E042 y una retribución mínima (sin trienios) de 371.754 pts. Si, de otro lado, se prefiere comparar las retribuciones formalmente fijas de unos y otros (asignación de un lado, percepciones del otro) el puesto de comparación cae drásticamente en la jerarquía administrativa, pues la asignación viene a corresponderse con la retribución de un analista-programador (B.18.E025) establecida en algo más de doscientas sesenta mil pesetas brutas.

Si consideramos al diputado que ha optado por la exclusividad nos encontramos con un problema: el compromiso que se adquiere es mucho más restrictivo de la autonomía personal y de las oportunidades de ingresos en el caso del parlamentario que en el caso del funcionario de la Administración Autonómica. Empero, si prescindimos de ese dato, el nivel funcional homologado vendría a situarse en las proximidades del jefe de Servicio de la Secretaría General de Turismo (A.24.E047) con un ingreso bruto (sin trienios) de 416.512, bien lejos por cierto de las remuneraciones fijas de lo que podemos considerar el nivel más alto de los funcionarios (el A.28.E050)<sup>43</sup> que se corresponde con el Jefe de la Unidad de Protocolo (Presidencia), o el secretario general administrativo (Hacienda) o el Jefe del Área de Programación Política (Presidencia), con 484.064 pts./mes.

### 3.2 LOS CARGOS PARLAMENTARIOS

Junto a los diputados ordinarios el Parlamento requiere cubrir cargos de dirección y representación en tres clases de órganos: los grupos parlamentarios, los órganos de trabajo y los órganos de gobierno. Como la experiencia personal del autor atestigua sobre los cargos parlamentarios recae el grueso del trabajo parlamentario. Las diferencias de carga de trabajo son menores en los casos de grupos de tamaño reducido, por la sencilla razón de que en un grupo de tal índole es punto menos que imposible no

<sup>43</sup> Los niveles superiores al 28 son excepcionales y no pueden tenerse por representativos.

tener que desempeñar al menos uno, y frecuentemente dos o más<sup>44</sup>, y solo son de entidad en los grupos de gran tamaño, en los que aparece dentro del grupo una élite que desempeña la práctica totalidad de las tareas con relevancia pública (que no todas las tareas) y que *de facto* se ve obligada a un régimen semi-profesional de dedicación exclusiva.

De los cargos parlamentarios la portavocía en las Comisiones, la condición de miembro de la Mesa de una Comisión o la Presidencia de una de estas últimas no tienen reflejo retributivo alguno en las Cortes Valencianas<sup>45</sup>, tales cargos, que comportan un considerable aumento de la carga de trabajo están cubiertos por diputados que no perciben por ello ninguna clase de retribución adicional. Ese es, probablemente, uno de los vicios más serios del sistema de retribuciones existente en nuestro Parlamento, porque la carencia señalada supone en la práctica castigar a los parlamentarios necesariamente más laboriosos. Es más, en las Cortes Valencianas se produce la paradoja según la cual no tienen retribución específica los cargos parlamentarios... de los órganos de trabajo de la Cámara.

Si no hay cargos retribuidos en los órganos de trabajo sí los hay en los otros dos: en los grupos parlamentarios y en el órgano de gobierno de la asamblea. En los primeros cada grupo tiene dos: un portavoz y un portavoz adjunto, en el segundo el Parlamento Valenciano tiene cinco cargos: Presidente, Vicepresidentes (2) y Secretarios (2). Veamos.

La estructura de las remuneraciones de los cargos parlamentarios es idéntica, se predica tanto de los Portavoces como de los miembros de la Mesa, y no difiere en esencia de la ya vista de los diputados, si acaso recordar algo ya señalado: que los cargos parlamentarios tienen normalmente dedicación exclusiva por obvias razones de funcionalidad. La remuneración de los cargos parlamentarios se compone, al igual que la de los diputados, de la asignación, del plus de distancia y del plus de exclusividad, que son los mismos de aquéllos, marcando la diferencia el complemento que se abona por razón del cargo. El resultado es el siguiente:

44 El autor tuvo que simultanear en su día la Presidencia de una Comisión y la portavocía en dos Comisiones Legislativas Permanentes.

45 No así en las Cortes Generales, en las que si tenía asignación específica la Presidencia de las Comisiones, y en las que en la presente Legislatura se ha aprobado introducir asignaciones para los demás miembros de la Mesa de la Comisión y los portavoces de los grupos en las mismas.

## CUADRO V

## RETRIBUCIONES DE LOS CARGOS PARLAMENTARIOS

*a)* Parte común

1. Asignación . . . . .	282.104
2. Plus de distancia . . . . .	30.497
3. Exclusividad . . . . .	50.000

---

Total *a)* . . . . . 362.601

*b)* Complementos específicos.

1. Portavoz adjunto . . . . .	146.998
2. Portavoz . . . . .	176.998
3. VPs. y Secretarios . . . . .	415.363
4. Presidente . . . . .	559.528

*c)* Retribuciones totales [*a*)+ *b*]).

1. Portavoz adjunto . . . . .	509.599
2. Portavoz . . . . .	539.599
3. VPs y Secretarios . . . . .	777.964
4. Presidente . . . . .	922.129

---

Del cuadro se sigue inmediatamente: *a)* que el Presidente viene a cobrar casi el triple del diputado común; *b)* que los miembros de la Mesa tienen una retribución prácticamente el doble que la del diputado común; *c)* que las retribuciones de portavoz adjunto y portavoz no se separan en exceso de las retribuciones de los diputados con exclusiva; *d)* que las diferencias pivotan exclusivamente sobre el complemento del cargo, y *e)* que hay que reputar como a todas luces excesiva la diferencia existente entre los complementos correspondientes a los portavoces y a los miembros de la Mesa, ya que una diferencia no se justifica ni por la carga de trabajo (que recae en mayor medida sobre los portavoces) ni por las funciones de representación (salvo, tal vez, el Presidente).

Naturalmente las retribuciones netas son considerablemente inferiores, pues se hallan en el segmento de rentas en el que las tablas de retención en renta detraen una parte considerable de los salarios nominales. Al efecto el citado informe periodístico calcula las retribuciones netas en 555.000 pts. para el Presidente, en algo menos de medio millón (488.000) para los miembros de la Mesa, en 381.000 para los portavoces y en 321.000 para los portavoces adjuntos. Y ello aun contando que el cálculo periodístico se hace sobre la base de atribuir a todos ellos el plus de desplazamiento medio, con lo cual las retribuciones netas citadas deberían ser reducidas en unas veinte mil pesetas.

El *tertium comparationis* de los cargos parlamentarios son, naturalmente, los altos cargos de la Administración Autonómica. Respecto de su remuneración surge un problema específico: si bien la ley de presupuestos especifica con claridad las retribuciones de subsecretarios, consejeros<sup>46</sup> y Presidente no hace lo propio en el caso de los directores generales, respecto de los cuales se limita a establecer una cuantía mínima, remitiéndose para su detalle a la relación de puestos de altos cargos (cf. art. 24.2 LP 1988). Dicha cuantía mínima, que permite establecer el mínimo por debajo del cual no pueden fijarse las retribuciones mencionadas, se sitúa en el entorno correspondiente a los funcionarios de mayor rango muy cerca de las quinientas mil pesetas/mes. Empero las retribuciones de los Directores Generales no son homogéneas, existiendo diferencias significativas, si bien la media se sitúa en el entorno de las 650.000 pts/mes.

El resultado es el siguiente:

#### CUADRO VI

##### RETRIBUCIONES DE ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

1. Director General . . .	circa 650.000
2. Subsecretario . . . . .	729.222
3. Conseller . . . . .	772.299
4. Presidente . . . . .	906.596

---

46 En la administración valenciana no existen ni los Vicepresidentes ni los Viceconsejeros.

El análisis comparativo debe operar a dos niveles: de un lado la comparación de los altos cargos de la Cámara con sus paralelos del Gobierno, del otro la de los portavoces y diputados con los puestos que pueden estimarse como paralelos en la organización de la administración. La situación se presenta en los siguientes términos:

### CUADRO VII

#### CONSELL Y ÓRGANO DE GOBIERNO

	<i>Consell</i>	<i>Parlamento</i>
Presidente	906.596	922.129
Miembros	772.299	777.964

la paridad entre los altos cargos es, como se ve, casi perfecta, pues si bien la remuneración de los cargos parlamentarios es marginalmente mayor (no llega al 5% la diferencia) no es menos cierto que en el caso de los altos cargos del Gobierno existen institutos que operan a estos efectos como compensadores de esa diferencia y aun invierten claramente la tendencia<sup>47</sup>.

Muy distintas son las cosas si comparamos la posición de los portavoces y portavoces adjuntos con los cargos inmediatamente siguientes, esto es subsecretarios y asimilados.

### CUADRO VIII

#### ADMINISTRACIÓN Y CARGOS DE GRUPO

	<i>Administración</i>	<i>Parlamento</i>	<i>dif.</i>	
Subsec./Portav.	729.222	539.599	-189.623	-26%
Subsec./Port.Adj	729.222	509.599	-219.623	-30%
DG / Portavoz	650.000	539.599	-110.401	-17%
DG/ Portavoz Ad.	650.000	509.599	-140.401	-21.6%

<sup>47</sup> Ex art. 25 LP1998 los altos cargos de la Generalitat tienen derecho a un viático equivalentes a tres pagas íntegras. El viático no existe en la Cámara.

Las diferencias en favor de la administración, o en perjuicio de los cargos parlamentarios de grupo, resultan tan evidentes como abultadas y resultan difíciles de justificar tanto en términos de carga de trabajo como de responsabilidad, en particular la comparación resulta hiriente en el caso de los Directores Generales (cuya remuneración puede rozar los ocho millones anuales) cuya gravosidad y responsabilidad son bastante menores que las homólogas de los cargos parlamentarios.

Si aplicamos la variante francesa de la indexación y establecemos como término de comparación del diputado al cargo político no necesariamente funcionario de la administración, cosa que parece razonable, el *tertium* del diputado sería a estos efectos el de director general. En tal caso la comparación puede hacerse o bien con las remuneraciones mínimas del director general o con las medias (no me parece pertinente hacerlo con las máximas, pues hacerlo obligaría a trasladar el criterio a toda la escala, con los efectos de distorsión en tal caso inevitables). Una solución de compromiso vendría a establecer la comparación entre la retribución mínima del DG y la del diputado ordinario, y entre la retribución media del DG y la del diputado con dedicación exclusiva. El resultado sería como sigue:

#### CUADRO IX

##### CARGOS ADMINISTRATIVOS Y DIPUTACIÓN

	<i>Administración</i>	<i>Parlamento</i>	<i>dif.</i>	
DG min./ Dip. ordin.	496.197	359.529	-136.668	-27.5 %
DG md./ Dip Dex.	650.000	409.529	-240.471	-37.%

con lo cual retornamos a un escenario plenamente familiar en perjuicio de la remuneración parlamentaria.

Si reclutar personal cualificado es un problema para el sector público en general, la posición relativa de Administración y Parlamento en el seno del mismo sector público tiende a hacer más dificultoso el reclutamiento de personal, constantes los demás factores. Si a ello añadimos que «los demás factores» son generalmente más gravosos en el caso del Parlamento la asimetría resulta aún más llamativa. Mas conviene retornar al discurso y plantearse que fines debe satisfacer la retribución parlamentaria.

## 4 LOS CONDICIONANTES DE LA REMUNERACIÓN

Tres son los condicionantes esenciales de las tareas parlamentarias y, en consecuencia, tres deberían ser los condicionantes fundamentales de la remuneración de los miembros de los cuerpos representativos: en primer lugar las funciones que les corresponde desempeñar a título de representantes del soberano constitucional; en segundo lugar, el trabajo que efectivamente realizan; en tercer lugar el entorno en el que se mueven, que determina tanto su posición relativa como los problemas de reclutamiento que se puedan presentar.

### 1 LAS FUNCIONES

Las funciones de los miembros de los cuerpos representativos en general, y con especial intensidad de los miembros del Parlamento, son sustancialmente cuatro: en primer lugar la representación activa, en segundo lugar el control del ejecutivo, en tercer lugar la producción legislativa y finalmente la gestión de negocios de los representados. Por lo que toca a la primera cabe anotar que, en contra de las concepciones que Burdeau denominaba «civilistas»<sup>48</sup>, cuya inadecuación al proceso político real es manifiesta, el diputado electo lo es por cuanto es estimado como representativo por los electores que dan su sufragio a la candidatura en la que figura, y no al contrario<sup>49</sup>. Naturalmente en un sistema electoral como el nuestro, en el que el voto es de adhesión y la lista es, en consecuencia, cerrada y bloqueada, ello viene a significar que el diputado es representante del pueblo en tanto en cuanto se incorpora a una lista de partido en la que se reconocen los electores votantes. La elección, pues, se produce porque el partido es representativo de un sector de opinión, aquel que vota sus listas. En ese contexto de representación partidista el diputado singular puede tener un peso propio en dos supuestos distintos: de un lado si se trata de persona incluida en la candidatura por su prestigio en un sector social concreto, respecto del cual puede jugar el papel de «locomotora» atrayendo votos para la lista (esa es una de las razones, y no la menor, de la presencia de los candidatos «independientes» en las listas); del otro si la can-

<sup>48</sup> Esto es, aquellas que giran en torno a la idea de «mandato» para explicar la representación misma.

<sup>49</sup> Vide MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Derecho Constitucional Español*. F.U. S. Pablo-CEU. Valencia, 1995, p. 143 y ss.

didatura se diseña de modo que la misma refleje la pluralidad social que se halla en la base electoral a la que se dirige el partido y el diputado figura en la lista precisamente para representar la inclusión de determinado grupo social en el proyecto del partido.

Empero desde una perspectiva de conjunto el sujeto que representa al soberano constitucional no es cada diputado, o cada lista, sino la Cámara en su totalidad<sup>50</sup>. En consecuencia resulta deseable que de la misma manera que en aquella se refleja, aun incompletamente, la pluralidad política de aquel, refleje asimismo su pluralidad social. Ese similitud entre la Cámara y el pluralismo de la sociedad exige, por de pronto, que el cargo parlamentario sea retribuido, de otro modo tan sólo las personas con elevadas renta derivadas de su propio patrimonio podría acceder a la diputación, salvo que se recurriera a la financiación externa, cuyos efectos perversos son fácilmente imaginables. Pero también viene a exigir que la retribución se configure de tal modo que no se convierta en un obstáculo para el acceso a la representación de personas de rentas altas o medias, ni de grupos o profesiones de notable influencia social y remuneraciones profesionales considerables.

El control del ejecutivo y el ejercicio de la potestad legislativa suponen la mayoría aplastante del trabajo formal del parlamentario y, en todo caso, vienen a ocupar la mayor parte del tiempo que el diputado dedica a las tareas parlamentarias<sup>51</sup>. Tanto una función como la otra tienen en común dos exigencias que tienen un fuerte impacto sobre la cuestión de la que tratamos; de un lado exigen del diputado preparación específica y, frecuentemente, calificaciones profesionales a fin de cumplir satisfactoriamente y con rentabilidad política la correspondiente función, pues en un Estado enormemente complejo como el actual, la especialización de las tareas estatales y su diversificación vienen a exigir del cuerpo legislativo una conducta paralela. En un Estado intervencionista sumamente especializado en sus servicios sólo personal asimismo especializado puede controlar satisfactoriamente al poder ejecutivo<sup>52</sup>. De otro lado que la participación en la elaboración y debate de las leyes exige conocimientos espe-

50 Por eso la Constitución prescribe que las reuniones de los diputados que no son reuniones regulares del Parlamento no pueden reclamar ni la condición de representante ni la el ejercicio de las funciones propias de la misma. cf. art. 67.3. CE.

51 La excepción viene dada por los funcionarios, mas raramente por los dirigentes del partido, que desempeñan la diputación como un medio para obtener status y remuneración, pero cuyo trabajo es esencialmente una tarea política en el seno del partido.

52 Hasta el punto de que una de las causas que hacen del Congreso USA el Parlamento más potente del mundo es precisamente la especialización de su personal asociada a la fácil reelección de los parlamentarios, que facilita su permanencia. Al extremo que no es infrecuente que los senadores o representantes que llevan años en un Comité especializado acaben por conocer el funcionamiento de la administración federal tan bien, o mejor, que los rectores de la misma.

cializados resulta, a estas alturas, obvia. Ahora bien, resulta en extremo difícil obtener de forma sostenida el personal dotado de las cualificaciones señaladas si el desnivel existente entre sus retribuciones profesionales —sea en el sector público, sea en el privado— se hallan muy por encima de las que puede obtenerse desempeñando la diputación. Ciertamente ésta da status y prestigio, pero, como señalaba amargamente un ilustre jurista valenciano ya fallecido, con status y prestigio no se compra en los supermercados.

La gestión de negocios de los electores, en particular la gestión de los intereses del distrito electoral, ha formado parte de las funciones parlamentarias desde el origen mismo de la institución. La figura del diputado que gestiona entrevistas entre los representantes de los intereses sociales (locales o no) y las autoridades administrativas, que hace trabajo de pasillos en los despachos de la administración o que, simplemente, negocia con los rectores de un determinado medidas favorables a los intereses de su distrito a cambio de colaboración pasiva o activa en la Cámara ha formado parte durante décadas de los usos, y aun del folklore parlamentario. La desaparición entre nosotros del distrito uninominal, la marginalidad del voto de preferencia, el predominio aplastante de partidos de estructura rígida, que dan lugar a grupos parlamentarios similares, han minorado considerablemente la función mediadora del diputado. Pero minoración no significa desaparición. Aunque hoy la relación que antaño se establecía entre electores y su diputado ha pasado en buena medida a ser sustituida por la relación entre intereses organizados y grupo parlamentario, de tal manera que el diputado se encarga normalmente de una gestión por comisión, o con el consentimiento, del grupo, el trabajo de los parlamentarios como gestores permanece. Y ese trabajo de gestión conlleva la puesta en práctica de actividades que resultan onerosas para el grupo o incluso el mismo parlamentario. Con las consecuencias que son de rigor.

## 2 EL TRABAJO

El segundo grupo de condicionantes tiene que ver con el trabajo efectivamente realizado. Al respecto hay que advertir, de entrada, que buena parte del trabajo parlamentario es informal y por ello no susceptible de fiscalización externa. Así sucede paradigmáticamente con las tareas de gestión de negocios, pero lo mismo acontece con otras tareas asimismo informales, pero cotidianas, como es el trabajo en el seno del grupo

parlamentario, y, en el caso del diputado del grupo que sostiene al Gobierno en la Cámara, al trabajo de relación Gobierno-mayoría, bastante más complejo, por cierto, que la imagen tópica que en general se tiene del mismo.

En consecuencia solo resulta fiscalizable el trabajo formal realizado en el seno del Parlamento, y, por tanto, sólo el mismo es susceptible de ser tenido en cuenta a efectos de remuneración. Aquí es donde incide una de las críticas habituales que tiene una parte considerable de razón: el sistema de remuneraciones vigente en nuestras Cámaras es completamente ciego al trabajo realmente realizado. Las retribuciones son las mismas para el diputado trabajador, para el poco trabajador y para el absentista. En general ni existen incentivos positivos que premien el trabajo desarrollado ni existen en el mundo real incentivos negativos que penalicen al diputado holgazán o absentista, más aún en los casos en los que el reglamento de la Cámara prevé tal posibilidad —como sucede en el caso del Senado— tales disposiciones se aplican rara vez, y sólo en casos realmente extremos, con lo que su incidencia real es muy pequeña.

A todos los efectos la actividad formal de los parlamentarios se ciñe a cuatro clases o categorías de actos: en primer lugar la asistencia, en segundo lugar las votaciones, en tercer lugar las intervenciones y, por último, las iniciativas. La asistencia a múltiples reuniones es tarea primaria del parlamentario y resulta ser, de facto, el presupuesto de cualquier ulterior actuación formal válida por parte del mismo. Como norma el parlamentario viene obligado a acudir a un mínimo de tres tipos de reuniones: del grupo parlamentario, de la comisión o comisiones de las que sea componente, y del pleno. Todos los demás actos parlamentarios tiene como presupuesto la asistencia, tal vez por ello no sea injusta la calificación negativa frecuente del absentismo. Es cierto que que un parlamentario puede estar desempeñando actividades informales propias del cargo durante las sesiones de cualquiera de los órganos mencionados, pero, con independencia del deber legal de asistencia que frecuentemente se establece<sup>53</sup>, el desempeño de tales labores puede justificar ausencia puntuales pero no ausencias regulares, ni mucho menos continuadas. Como el deber legal de asistencia da cobertura suficiente para ello y la asistencia es fácilmente controlable resulta sencillo establecer, si se desea, un sistema de incentivos que gire en torno a la asistencia<sup>54</sup>. Algo similar cabe decir de la emisión del voto, que se encuentra en la misma situación de derecho-

53 Cf. arts. 6 y 15 RCD o art. 20 RS o art. 15 RCV.

54 El ejemplo de rigor es el del Parlamento Europeo.

deber del parlamentario, que tiene la virtud, adicional respecto de la asistencia, de que mediante su emisión el diputado concurre a la formación de la voluntad del órgano parlamentario y que muestra aun mayor facilidad de control sobre el cumplimiento, toda vez es que la norma —reglamentaria y estadística— es que las votaciones sean públicas.

Los otros dos tipos de actividad formal del parlamentario tienen, sobre los anteriores, una ventaja importante: acreditan la laboriosidad personal del diputado, ya que aun cuando el mismo cuente con asistencia de terceros tanto para formular preguntas, como para intervenir oralmente, como para presentar iniciativas legislativas, sean estas primarias o derivadas, se trata en todo caso de actuaciones que exigen una intervención personal generalmente intensa. En cuanto plausibles indicadores del rendimiento del parlamentario singular tienen indudables ventajas sobre los trabajos predominantemente pasivos a que hemos hecho referencia con anterioridad. Pero en la presente organización de nuestros Parlamentos adolecen de un inconveniente muy serio: las iniciativas legislativas —aun mediatas— exigen siempre la «firma de conocimiento» del portavoz del grupo, además, en el vicioso sistema de debates que en nuestras Cámaras se utiliza la intervención del parlamentario en la «discusión» lo es siempre a título de portavoz del grupo parlamentario al que pertenece, razón por la cual es el grupo el que designa a los intervinientes, del mismo modo las interpelaciones, mociones o proposiciones no de ley exigen la intervención del grupo para su tramitación, no faltan reglamentos que exigen la firma del portavoz para las preguntas e incluso para las meras solicitudes de documentación<sup>55</sup>. En consecuencia de no producirse un cambio sustancial en las normas y usos parlamentarios afectantes a los institutos mencionados su utilización como medios para introducir incentivos positivos o negativos tendría por resultado el acentuar la dependencia, hoy ya excesiva, del diputado respecto del grupo, al hacer depender de éste el monto de sus ingresos.

### 3 EL ENTORNO

El tercer tipo de condicionantes hay que buscarlo fuera de la Cámara, y de él se ha hecho mención con anterioridad. Por razones arriba apuntadas las Cámaras requieren de

<sup>55</sup> Para el tópico del carácter grupocrático de nuestros Parlamentos vide MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Democracia, pluralismo y representación. Consideraciones sobre la reforma del Parlamento* en Corts, nº 4 Ex. Valencia, 1997, pp. 239 y ss. esp. pp. 252/6.

personal cualificado. Los grupos parlamentarios, en especial aquellos que se corresponden con partidos dotados de potencial de gobierno, pero no sólo ellos, no pueden cumplir satisfactoriamente el papel que están llamados a desempeñar si no están dotados con carácter permanente<sup>56</sup> de al menos un cupo de personal cualificado, si no cuentan con personal dotado de los conocimientos y habilidades que son hoy indispensables para desarrollar un trabajo parlamentario a la altura de la complejidad de la tarea. Además, los Parlamentos, considerados exclusivamente como cuerpos representativos, tienen asimismo necesidad de contar en sus bancas con personal que o bien cuente con prestigio personal, o bien proceda de profesiones y actividades socialmente reconocidas y prestigiadas. La calidad media del personal parlamentario, y con ella la de su trabajo e imagen social dependen estrechamente de los citados elementos.

Ahora bien, ese tipo de personal es escaso. Para conseguir la cuota de autoridades sociales y expertos que las Cámaras requieren los Parlamentos tienen que entrar necesariamente en competencia con otras agencias que demandan el mismo o parecido tipo de persona. Los Parlamentos entran en competencia con al menos tres competidores potentes: en primer lugar los ejecutivos nacional y autonómicos; en segundo lugar con otros cuerpos representativos, finalmente con las administraciones públicas, institucionales o no, y con el sector privado. En esa competencia las Cámaras están en neta desventaja respecto de los competidores: por de pronto se hallan en la cuasiimposibilidad de competir en prestigio y audiencia sociales, mayores en el caso de los altos cargos de las administraciones públicas y, frecuentemente, en las ramas más prestigiosas de la actividad privada; tienen serias dificultades para competir en punto a condiciones de trabajo, que, en general, son mejores en la administración y en el sector privado, y, además, deben competir con un escrutinio público de su actividad más directo e inmediato y, en general, más intenso, con la carga de gravosidad correspondiente; finalmente tropiezan con el obstáculo adicional que siendo el parlamentario como es el paradigma del político, el cargo debe desempeñarse en un contexto en el que la valoración social de la profesión es francamente negativa.

En un escenario así, en el que los Parlamentos tienen fuertes desventajas comparativas, adquiere un papel particularmente relevante la cuestión de las remuneraciones, toda vez que, como hemos visto estas son por regla general más bajas en las Cámaras

56 La permanencia se predica de la necesidad de expertos, no de estos mismos, que, obviamente, son sustituibles y, por razones que no son del caso, normalmente lo serán.

que en sus competidores. No es ya que estas no sean en sí mismas satisfactorias, a la postre esa es cuestión menor, la cuestión mayor radica en que las necesidades de personal cualificado cuya concurrencia es necesaria para el correcto desempeño de las funciones que competen al Parlamento sólo pueden tener algún viso de satisfacerse si las condiciones de trabajo, los servicios que se proporcionan y la remuneración de algún modo vienen a compensar los inconvenientes del abandono, aun transitorio, de la profesión de origen y están configurados de modo que den alguna oportunidad competitiva a las Asambleas.

Una propuesta de reforma del sistema de retribución de nuestros parlamentarios debe considerar, además, un factor que normalmente se suele pasar por alto, a saber, que en la práctica totalidad de los casos el diputado o senador debe hacer frente a obligaciones de carácter representativo que ocasionan gastos que el propio parlamentario sufraga, factor que tiene tanto mayor importancia cuanto mayor sea la dedicación del parlamentario a la atención a los electores y/o a la práctica de la gestión de negocios.

## 5 ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE LA REMUNERACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES

Si el tópico es veraz, y lo cierto es que la observación superficial parece confirmarlo, las desventajas comparativas de que se ha hecho mención estaría corroboradas por el reclutamiento de los parlamentarios: en las Cámaras escasean los miembros de los cuerpos selectos de la Administración, son raros los procedentes de los órganos de gobierno o representación de las grandes, y no tan grandes, instituciones sociales, son muy escasos los sindicalistas y aun mas raros los empresarios, en tanto que la carestía de miembros de las profesiones liberales y de los autónomos es casi total. Por ser raros lo son hasta los trabajadores de cuello blanco o azul del sector privado. En nuestras Cámaras la tónica la marcan cuatro grupos de extracción del personal parlamentario: los funcionarios públicos de nivel intermedio, los políticos profesionales que se sientan en los órganos nacionales, territoriales o locales de dirección de los partidos, los burócrata-

tas políticos de esos mismos partidos y los docentes (casi exclusivamente del sector público) de enseñanza primaria y secundaria. La estructura y cuantía de las remuneraciones da una clave explicativa de una situación así, tenida a todas luces como poco satisfactoria: el Parlamento tiende a tener por canteras de extracción a aquellos grupos o categorías que, o bien son profesionales de la actividad política en sentido estricto, o bien tienen un status o bien unos ingresos más o menos inferiores a los que supone la diputación. Con lo que el acceso a la representación supone el mantenimiento y aun una leve mejora de la situación económica y una clara progresión de status, entre ellos tienen preferencia aquellos que, además, tienen garantizado el retorno al puesto de trabajo abandonado en condiciones similares a las de procedencia, esto es, los funcionarios. Que sea deseable que las Cámaras legislativas tengan una composición sociológica configurada en estos términos me parece una afirmación mas bien poco razonable.

A los efectos de una propuesta de reforma me parece procedente desglosar la cuestión en cuatro grandes apartados: en primer lugar el salario del parlamentario, su régimen y cuantía, así como los incentivos que deben acompañarle; en segundo lugar, los bienes y servicios que el trabajo del parlamentario requiere; en tercer lugar el régimen retributivo de los cargos parlamentarios y, finalmente, los temas relacionados con la protección social y la salida de la Cámara.

## 1 SALARIO

De lo dicho se desprende claramente que la configuración de la diputación como un honor, y por ende su carácter gratuito, es una idea digna de ser abandonada con la mayor rapidez posible, lo que exige, desde luego, la supresión de las disposiciones estatutarias que contienen un régimen de ese tipo. La realidad muestra que el argumento paulino sigue siendo incontestable. Sentado que el cargo debe ser retribuido queda por fijar sus modalidades y régimen. En cuanto al método de determinación me parece aconsejable adoptar uno que reúna dos condiciones: supeditar el monto de la asignación a una regla, a ser posible externa a la Cámara, a fin de que su fijación no sea susceptible del cargo de arbitrariedad, de una parte, y que el sistema y su aplicación sean objeto de publicidad, a fin de que el público pueda en cada momento conocer el estado de la cuestión y contar con una base sólida para juzgar de la bondad o malicia de su inversión, de la otra.

La primera condición induce a considerar la conveniencia de establecer las retribuciones básicas mediante la referencia a las propias del puesto que se estime paralelo u homólogo en carga de trabajo, gravosidad y responsabilidad al de parlamentario. A considerar, pues, la conveniencia de recurrir a la técnica de la indicación, como por demás se efectúa en algunos Parlamentos europeos (los Comunes, por ejemplo)<sup>57</sup>. Para minimizar el riesgo, inherente al sistema, de elevación subrepticia de las retribuciones por parte de los parlamentarios al votar el presupuesto, la técnica indicada debe asociarse a la publicación anual en el Diario de la Cámara de las retribuciones y, en su caso, de su incremento.

El puesto de referencia para la indicación no puede ser un puesto correspondiente al sector privado por tres razones: en primer lugar por la alta variabilidad de las retribuciones de éste en razón del tipo y tamaño de empresa; en segundo lugar porque ningún puesto del sector privado adolece de la gravosidad que el interés público obliga a aceptar en el caso de titulares de cargos públicos, en especial si se trata de cargos de representación; en tercer lugar porque la homologación del escaño parlamentario con puestos de dirección o representación del sector privado en empresas de tamaño comparable comportaría unas remuneraciones tales que el coste sería socialmente inaceptable. La retribución debe ser lo suficientemente alta como para que el paso del sector privado a la diputación no tenga un coste personal inasumible, pero no me parece practicable una determinación paritaria o cuasi paritaria<sup>58</sup>.

De otro lado la cuantía de las retribuciones básicas debe estar condicionada por dos variables institucionales: el régimen de incompatibilidades y el grado de dedicación. Por lo que toca al primero me parece disparatado el sistema LOREG de exigencia de dedicación absoluta con carácter general, antes bien me parece que lo razonable sería mas bien un régimen de compatibilidad general, reservando las incompatibilidades para la satisfacción de los fines que dieron origen al instituto: salvaguardar la división de poderes y la autonomía del Parlamento, proteger la independencia de la magistratura, retirar del debate público a los miembros de los cuerpos sujetos a disciplina militar y

57 No entro a considerar una variable significativa cual es la de trato fiscal de las retribuciones, en especial porque el establecimiento de exenciones, desgravaciones o deducciones sobre el impuesto sobre la renta escapa a la esfera de competencia de las Comunidades Autónomas. No obstante me parece necesario precisar que la regla frecuente en los reglamentos parlamentarios españoles, que somete la totalidad de los ingresos del parlamentario al régimen general, esta lejos de ser la norma en términos comparativos, en los que mas bien la norma viene dada por un trato fiscal favorable de al menos una parte (generalmente la no básica) de las retribuciones parlamentarias.

58 Por no entrar en la cuestión de la razonabilidad de las remuneraciones de no pocos puestos directivos o de representación en el sector privado.

evitar presiones sobre los electores<sup>59</sup>, antes bien, el régimen de incompatibilidades debe permitir simultanear ocupación personal (pública o privada) y escaño por tres razones cuanto menos: facilitar el acceso a la Cámara de personal cualificado y su renovación, moderar el coste del Parlamento, que sería necesariamente muy superior si se adoptara un régimen estricto en la materia (¿cuánto habría que pagar para dotar a la Cámara de arquitectos, cirujanos y abogados de éxito?), y aproximar la composición social de los Parlamentos a la de la sociedad.

La otra variable es el grado de dedicación. La situación actual en la que o bien la exclusividad no se fomenta porque se supone, o bien se paga con suplementos muy bajos, constituye un eficaz incentivador de los bajos rendimientos y del absentismo. El régimen de retribución debería contemplar un complemento de dedicación de cuantía muy importante (en torno al correspondiente a la asignación básica a ser posible y, en todo caso no inferior al 50% de la misma) a fin de procurar dos objetivos deseables: de un lado que el régimen de incompatibilidades no obstaculice el acceso a las Cámaras de personal interesante cuyo trabajo no se puede simultanear; facilitar la plena dedicación al personal cualificado minorando los sacrificios que el acceso a la diputación a tiempo completo supone.

Vistas así las cosas la cuestión central se sitúa en la determinación del puesto de referencia para el establecimiento de la retribución básica. A mi juicio el referente que un sistema de indiciación debe tomar hay que buscarlo en aquellos niveles del Ejecutivo en los que la mera administración, la mera gestión de los asuntos corrientes, deja paso a las tareas propiamente políticas de orientación y dirección, de tal modo que se homologue el diputado a efectos de retribución con el cargo propiamente político de menor nivel, los portavoces y presidentes de comisiones en el siguiente y así sucesivamente. Como en el estado actual de nuestro sistema el centro directivo se sitúa en la Dirección General y el cargo de libre designación propiamente político de menor nivel es el correspondiente a ésta las retribuciones mínimas de Director General me parecen el referente indicado<sup>60</sup>. Determinada de este modo la asignación básica el complemento de dedicación debe establecerse del modo ya indicado.

59 Además un régimen de incompatibilidades así facilitaría el reclutamiento de personal del sector público o privado de muy altas remuneraciones, cuya incorporación tendría de otro modo un coste inasumible. Piénsese en los casos de un líder empresarial, un abogado de campanillas o un arquitecto.

60 Escribo retribuciones mínimas porque hoy las retribuciones de los directores generales son variables y fluctúan de modo muy notable. En el caso valenciano tales retribuciones serían las antecitadas que determina directa e inmediatamente el art. 24.2. de la ley de presupuestos.

Ahora bien uno de los defectos del sistema actual: la carencia de incentivos, debe ser evitado. El sistema de retribuciones debe estructurarse de modo que castigue al diputado incumplidor y premie al laborioso, y esto, a su vez, hace imperativa la introducción de un sistema de incentivos. Sistema que, a mi juicio, debe contemplar tanto incentivos positivos como negativos.

Por lo que toca a los primeros lo deseable sería otorgar prioridad en la configuración de incentivos positivos a los actos parlamentarios que presuponen mayor trabajo y tienen un mayor interés: las iniciativas, de este modo se usarían para configurar tales incentivos la presentación de preguntas e interpelaciones, la elaboración y presentación de propuestas de resolución, la presentación de enmiendas, etc. Ahora bien un sistema diseñado de este modo entraría fácilmente en colisión con las exigencias de la siempre conflictiva relación entre la autonomía del diputado y el grupo de adscripción, y requeriría, en todo caso, un cambio radical de las normas reglamentarias y los usos y costumbres parlamentarias. Si no fuere así, cosa que me parece de oportunidad cuestionable y, en todo caso, de muy baja probabilidad, habría que recurrir como solución de segunda preferencia al incentivo por asistencia a las sesiones de comisión y pleno, según el modelo de la Eurocámara<sup>61</sup>.

Más claro es el caso de los incentivos negativos. Como estos sólo pueden tener por base el incumplimiento de deberes y el esencial del diputado —y casi el único cuyo control es políticamente neutro— es el de asistencia, el sistema de retribuciones debe incluir incentivos negativos destinados a disuadir el incumplimiento. Entiéndase bien, de nada sirve establecer penalizaciones por ausencias e incumplimientos si estos no gozan de credibilidad o si, aun teniéndola, su impacto es escaso. En razón de ello debe establecer un sistema que tenga el mayor grado de mecanicidad posible —pues la experiencia muestra que entregar la imposición de sanciones a decisiones expresas y voluntarias de órganos parlamentarios no resulta satisfactorio— y establecerlas de forma que su gravosidad sea creciente. En consecuencia podría establecerse un sistema del siguiente corte: la Cámara a través de sus servicios comprobaría la asistencia y permanencia en las sesiones de los diputados (controlando entrada mediante firma y permanencia mediante control de intervenciones y votaciones), en el caso de inasistencia (o abandono de la sesión) se impondría una multa

61 De las iniciativas sólo la presentación de preguntas y, tal vez, la de enmiendas de detalle, permitirían una combinación que no surtiera efectos disfuncionales ni en términos de autonomía personal ni en términos de disciplina parlamentaria.

mediante retención practicada inmediatamente por los servicios de la Cámara sobre la asignación de conformidad con una escala progresiva, de tal modo que la inasistencia reiterada pudiera en breve plazo dar lugar incluso a retribuciones negativas<sup>62</sup>. Desde luego sería necesario arbitrar de forma complementaria un sistema de justificación, pero este debería actuar siempre a posteriori y sólo mediante causas previamente tasadas.

## 2 BIENES Y SERVICIOS

El trabajo parlamentario requiere del uso de bienes y servicios, como más arriba se señaló. Tal necesidad puede cubrirse a través de dos métodos distintos: o bien se opta por asignaciones dinerarias para pagar esos bienes y servicios, o bien se escoge como segunda vía el suministro de unos y otros por la Administración parlamentaria. En términos comparativos la tendencia que se registra en las Cámaras europeas (y en los casos canadiense y norteamericano) pasa por prestar bienes y servicios a título gratuito en los casos en los que unos u otros son prestados por las administraciones públicas o por empresas a ellas vinculadas (es el caso del correo, de la franquicia telegráfica, del teléfono, de los medios de transporte de titularidad pública) mientras que para proporcionar aquellos que están fuera de dicha esfera se opta por la fórmula de las asignaciones dinerarias adicionales (es el caso del plus de vivienda en el caso de la Asamblea Nacional francesa, por ejemplo).

Sea cual sea la técnica es bien cierto que el correcto desempeño de la labor parlamentaria exige un uso intensivo de los medios de comunicación interpersonal, razón por la cual debería ser gratuito el uso de teléfono, telégrafo y correo (del mismo modo que debería seguir tal régimen tanto la llamada al teléfono oficial del parlamentario como la correspondencia dirigida a las oficinas de los parlamentarios). Es igualmente deseable la extensión a los diputados de los Parlamentos autónomos del régimen existente en el caso de las Cortes Generales para el uso del transporte<sup>63</sup>, pues las razones que abonan su existencia en el Parlamento del Estado no dejan de operar en el ámbito autonómico (especialmente en comunidades muy extensas).

<sup>62</sup> Incluso podría estudiarse que una ausencia prologada diera lugar sencillamente al cese por entenderse renuncia implícita.

<sup>63</sup> Con la adición del desplazamiento en autobús, no cubierto ni en el caso de las Cortes Generales. Lo que no se acaba de entender siendo el medio colectivo con frecuencia más económico y flexible.

En cuanto a los bienes me parece hay uno necesario: el diputado debe disponer de espacio físico para recibir y trabajar, y eso exige despacho en la sede parlamentaria, por más que éste sea reducido. Se supone que los representantes del pueblo tienen necesidad de hablar con sus representados y tales relaciones requieren de un espacio físico donde desenvolverse, pareciéndome preferible la solución propuesta a otras a las que en no pocas ocasiones hay que recurrir, como recibir en un restaurante o en la barra de un bar. Resulta discutible si en nuestro caso es necesario disponer de despacho en la circunscripción. Desde luego sería necesario en el caso de que el sistema electoral optara por un método de elección que, en todo o en parte, incluya distritos uninominales<sup>64</sup>, pues la naturaleza de la relación entre el diputado y el distrito que tal método de elección supone así lo exige, en los demás supuestos no parece que pueda argumentarse consistentemente en favor de dicha prestación en términos tan fuertes. No obstante me parece que una prestación que facilita en gran manera el contacto y la relación asidua entre el diputado y sus electores es cualquier cosa menos desdeñable.

### 3 LOS CARGOS PARLAMENTARIOS

Sentado lo dicho sobre la asignación básica y, en su caso, la dedicación el criterio allí sostenido viene a darnos un instrumento de determinación del monto de las retribuciones de los diferentes cargos parlamentarios. Si se procede a determinar la retribución del parlamentario ordinario *per relationem* lo lógico es proceder del mismo modo respecto de los cargos parlamentarios. La relación de Presidente a Presidente, de miembro del Gobierno a miembro de la Mesa de la Cámara y así sucesivamente en orden descendente me parece una propuesta razonable.

Ahora bien por lo que toca a la dedicación exigible la determinación relacional también me parece válida. En línea de principio cabe sostener que de tales cargos sería predicable la exigencia de dedicación a tiempo completo, puesto que difícilmente pueden prestar la atención debida su trabajo parlamentario, a su doble trabajo, el propio del diputado ordinario al que se agregan las responsabilidades del cargo, sin una

<sup>64</sup> En el caso valenciano eso implicaría una ley electoral que desarrollara la previsión comarcalizante del inciso final del art. 12.1. EACV. Por lo demás no oculto mi preferencia por un método de elección similar al alemán, que asocia escrutinio proporcional en circunscripción nacional y elección en distrito uninominal. El supuesto típico de esta prestación es, desde luego, el Congreso USA, pero no faltan ejemplos en los países europeos, incluso en países que aplican el escrutinio proporcional en circunscripciones bastante mas grandes que las nuestras, como es el caso del *Sejm* polaco.

dedicación tal que el ejercicio de profesión privada deviene mas bien difícil. De facto o *de iure*, según los casos, dicha exigencia ya se predica hoy en buena parte de nuestras Cámaras de los miembros de los órganos de dirección (Presidencia y Mesa), en parte por las razones apuntadas y en parte por motivos que tienen que ver mas bien con el decoro de la institución y del cargo mismo.

Ahora bien, lo que tiene muy escaso sentido, si es que tiene alguno, es la frecuente realidad de que mientras los miembros de órganos parlamentarios de dirección, cuyo papel es fuertemente representativo, se vean retribuidos mediante complementos específicos o bien no se reconozca la misma situación a los miembros de dirección y activos de los órganos de trabajo de la Cámara, o bien no se les reconozca a la segunda. El establecimiento de complementos específicos para los Presidentes de las Comisiones, para los miembros de las Mesas de las mismas, para los portavoces de los grupos parlamentarios en el Pleno y para sus homólogos en Comisión me parece indispensable<sup>65</sup>. En todo caso lo que no me parece pertinente es que haya grandes diferencias entre los complementos de los miembros de la Mesa de la Cámara y el resto de los cargos parlamentarios, vicio que, como hemos visto, aqueja al Parlamento valenciano, pues si bien es cierto que los miembros de la Mesa de la Cámara deben hacer frente a mayores obligaciones representativas que los demás cargos parlamentarios se da la circunstancia de que, de un lado, es sobre las espaldas de los demás cargos parlamentarios sobre las que recae una parte alícuota mayor del trabajo parlamentario, y del otro para hacer frente a las obligaciones de carácter representativo se inventaron precisamente los gastos de representación<sup>66</sup>.

#### 4 SEGURIDAD SOCIAL, VIÁTICOS Y PENSIONES

Una de las lagunas tradicionales del sistema de protección social en nuestros Parlamentos radica en la presunción tácita en virtud de la cual todos los parlamentarios, en razón de su ocupación anterior, tiene cobertura de protección social, y la tienen en

65 En el caso de las Cortes Generales los Presidentes de las Comisiones si han recibido un complemento específico desde tiempo ha, por el contrario ni los demás miembros de las Mesas de las Comisiones, ni los portavoces de los grupos en las mismas han tenido asignación de complementos hasta la presente Legislatura. La cuestión de su cuantía es otro cantar.

66 Que entiendo solo deben estar asignados a los miembros de los órganos de dirección, en concreto a los miembros de la Mesa de la Cámara y a los Presidentes de Comisión, pues son ellos poco menos que exclusivamente quienes tienen que atender funciones representativas.

términos similares a los de los demás ciudadanos, el supuesto implícito de las disposiciones reglamentarias que establecen, a imagen y semejanza de los reglamentos de Congreso y Senado<sup>67</sup>, que la Cámara se hace cargo de las cuotas de la Seguridad Social es precisamente que se posee la citada cobertura y; por ello, que hay cuotas que pagar. Cualquier persona que haya seguido de cerca la vida parlamentaria sabe que tal presupuesto es falso, no se da, y que ello puede dar lugar, y ha lo ha dado, a supuestos de hecho que en ocasiones habría que calificar de vergonzantes. Es más, a diferencia de lo que es moneda corriente en las Cámaras europeas en las que hay un sistema particular de pensiones para los ex-parlamentarios (con inclusión o no de planes de pensiones, según los casos), en nuestros Parlamentos apenas si se ha avanzado en este terreno<sup>68</sup>.

Por ser deficiente la protección social de los parlamentarios llega a ser grotesca. Así no se tiene protección frente al desempleo, pues no se tiene derecho a la correspondiente prestación, aun cuando se hayan pagado las cuotas a la misma correspondientes, ni se tiene acceso a la Seguridad Social si no se ha sido cotizante con anterioridad al ingreso en la Cámara. Del mismo modo no se aplican a los parlamentarios funcionarios reglas que prescriben el mantenimiento de niveles o complementos, reglas que si existen para los altos cargos de la Administración, ni hay previstos viáticos<sup>69</sup>, que también se preven respecto de los miembros del Ejecutivo<sup>70</sup>. En la materia casi todo está por hacer, y no estaría de más hacerlo.

Ahora bien, si en este campo determinadas cuestiones pueden resolverse en el seno de cada una de las Cámaras (como sucede con los viáticos o las pensiones extraordinarias) o, en su defecto, están al alcance de cada Cámara singular usando para ello de la potestad legislativa de la que es titular (como el problema de los complementos) las

67 Cf. art. 9.1 RCD y 24.2 RS.

68 En el paradigma, es decir las Cortes Generales, la única previsión existente consiste en que el Parlamento completa la diferencia que exista en su caso entre la pensión a la que el ex-parlamentario tenga derecho y la pensión máxima del sistema público. Pero para tener derecho a dicha prestación hay que haber sido miembro de las Cortes Generales, en todo o en parte, durante al menos dos Legislaturas y, además, cumplir los 55 años en ejercicio del cargo. No parece ni muy generoso en punto a cuantía, ni muy inteligente en punto a requisitos.

69 La cuestión del viático es cualquier cosa menos tonta. Si el parlamentario que finaliza el mandato es funcionario la legislación específica le permite tener un puesto al que retornar, y unas percepciones punto menos que inmediatas. Si se trata de un asalariado del sector privado y la empresa de origen pervive tiene la posibilidad de reincorporarse y con ello no cae el vacío. Pero si no se posee patrimonio y se es pequeño empresario, profesional liberal o autónomo, o asalariado en una empresa que feneció, o el puesto de trabajo del que proviene se ha amortizado, la salida puede ser peligrosa: abandonar la Cámara no supone aumentar, conservar o ver disminuidos sus ingresos, supone pasar sin transición a una situación de carencia absoluta de ingresos. El pueblo reconoce a su representante dejándole bruscamente sin ingresos. Algún caso conoce el autor de ciencia propia.

70 Vide ad exem art. 25 Ley valenciana de presupuestos para 1998.

cuestiones nucleares, que comprenden la afiliación necesaria a la Seguridad Social, un régimen propio que de acceso inmediato al conjunto de las prestaciones y un sistema razonable de retiro exigen por si mismas una solución global, en parte por razones competenciales —tales asuntos son materia en la que legislar corresponde al Estado/Poder Central— como por razones funcionales (un régimen de pensiones propio para los parlamentarios es más fácil de instrumentar y, sobre todo, de sostener, si es interparlamentario).

En resumidas cuentas lo que viene a suceder con las retribuciones de los parlamentarios no tiene en si mismo nada de peculiar. Si no se ofrecen condiciones de trabajo razonables acompañadas de remuneraciones adecuadas a los costes personales, el trabajo y la responsabilidad difícilmente se puede tener un personal adecuado. Y sin ese personal difícilmente van a dar un rendimiento satisfactorio las instituciones correspondientes. O, si se prefiere, dicho de otro modo mas llano, tal vez mas brutal, pero no por ello menos exacto: si pagamos el diputado a treinta o cuarenta mil duros acabaremos teniendo diputados de cuarenta o treinta mil duros. Eso no tiene nada de raro, lo mismo sucede, *servata distantia*, con los ingenieros, los albañiles, los torneros o los administrativos. Lo raro radica en que lo que se ve en el caso de un fontanero o de un director-gerente, no se ve en el caso de un diputado (o de un alcalde, tanto da).

*Náquera y Montcada de l'Horta, verano de 1998.*