

STC 15/1992 (10/2/1992)

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Rubio Llorente, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos; don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 883/1989, interpuesto por don Esteban Solana Lavín y don Ricardo Conde Yagüe, Diputados de la Asamblea Regional de Cantabria, representados por don Carlos Zulueta Cebrián y asistidos del Letrado señor Fernández Mateo, contra la Resolución dictada por el excelentísimo señor Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria, de 11 de abril de 1989, por la que se suspende al Grupo Mixto de la percepción de la asignación mensual por Grupo Parlamentario. Han comparecido los recurrentes y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de mayo de 1989 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de don Carlos Zulueta Cebrián, Procurador de los Tribunales, que, en nombre y representación de don Esteban Solana Lavín y don Ricardo Conde Yagüe, interpone recurso de amparo contra la Resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria, de 11 de abril de 1989, por la que se suspende la asignación mensual al Grupo Mixto.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria de 21 de febrero de 1989, se dispuso la constitución del Grupo Parlamentario Mixto, integrado por los dos solicitantes de amparo, quienes habían abandonado el Grupo Parlamentario regionalista al que pertenecían.

b) Los Grupos Parlamentarios de la Asamblea Regional reciben con cargo al presupuesto y en aplicación del art. 26.1 del Reglamento, dos tipos de subvenciones, una fija, idéntica para todos ellos y cuantificada en el momento de la interposición del recurso en 550.000 pesetas mensuales, y otra variable, en función del número de Diputados de cada uno de ellos, en ese mismo momento 112.560 pesetas por Diputado. Las dos primeras asignaciones recibidas por el Grupo Mixto, correspondientes a siete días de febrero y al mes de marzo de 1989, se liquidaron de acuerdo a dichas cantidades.

c) En la sesión de 4 de abril de 1989 de la Mesa de la Asamblea se trató sobre un escrito presentado por el Grupo Socialista, que proponía la adopción de una resolución de carácter general o norma interpretativa relativa al funcionamiento del Grupo Mixto.

La Mesa se declaró incompetente, por corresponder a la Presidencia las resoluciones de ese carácter.

d) Con fecha 11 de abril, el Presidente dicta una «Resolución aclaratoria provisional de la Presidencia de la Asamblea sobre las subvenciones al Grupo Mixto», según la cual, de forma provisional, hasta tanto se aprobase la reforma del Reglamento en curso y debido a determinadas circunstancias que concurrían en los integrantes de dicho Grupo, se resolvía atribuirle tan sólo la subvención por Diputado, suspendiendo cualquier otra decisión sobre el resto de asignaciones económicas.

3. La demanda invoca el derecho al acceso y mantenimiento en los cargos públicos en condiciones de igualdad del art. 23.2 CE. A su juicio, el Acuerdo de la Presidencia quiebra la igualdad económica entre los Grupos Parlamentarios, lo que repercute en el funcionamiento del Grupo Mixto y, por ende, en el derecho de sus miembros a la plena participación en condiciones de igualdad. Un examen del Reglamento de la Asamblea revela que no se contempla dicha ruptura de la igualdad para ningún supuesto, pues no se prevén excepciones al sistema de subvenciones establecido (arts. 26.1 y 27). A mayor abundamiento, señalan que tampoco se ha seguido el procedimiento legalmente establecido para dictar la Resolución recurrida, ya que las cuantías de las subvenciones y, por tanto, también su modificación, han de ser aprobadas por la Mesa de la Cámara. Para lo que la Mesa se declaró incompetente fue para dictar una resolución de carácter general al respecto, lo que efectivamente corresponde al Presidente. Los recurrentes justifican también, en base a la jurisprudencia de este Tribunal, la residenciabilidad ante el mismo del acto impugnado.

Solicitan que se declare la nulidad de la Resolución impugnada y que se reconozca que el Grupo Mixto tiene y conserva los mismos derechos económicos que el resto de los Grupos Parlamentarios. Se pide, asimismo, la suspensión de la ejecución de la citada Resolución.

4. La Sección Tercera dictó providencia de 3 de julio de 1989, en la que, en aplicación del art. 50.3 de la LOTC, se concedía a los demandantes en amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para, formular alegaciones en torno a la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

En el citado plazo, el Ministerio Fiscal considera que, si bien el acto es susceptible de ser recurrido en amparo, en cuanto no es una disposición general con valor de ley, sin embargo del mismo no se deduce violación alguna del derecho fundamental, por lo que solicita la inadmisión mediante Auto del recurso. Por su parte, la representación de los recurrentes insiste en el carácter controlable del acto y en la violación del art. 23.2 ocasionada por la mencionada Resolución y solicita que se continúe la sustanciación del recurso por los cauces legalmente establecidos.

5. La Sección Tercera, en providencia de 2 de octubre de 1989, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, la solicitud de remisión de antecedentes de la Asamblea Regional de Cantabria y su emplazamiento a efectos de personación en el recurso de amparo.

6. En providencia de la misma fecha, la Sección acordó abrir pieza separada de suspensión y, conforme a lo dispuesto en el art. 56.2 LOTC, otorgar plazo común de tres días a los recurrentes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que estimaran procedente sobre la suspensión solicitada.

Finalizado el trámite de alegaciones, la Sala Segunda dictó Auto de 11 de diciembre de 1989, en el que se acordaba denegar la suspensión de la resolución

impugnada, señalando que, de serles favorable la Sentencia que ponga fin al proceso constitucional, habrá de entregárseles con efecto retroactivo las cantidades correspondientes a la asignación que hayan dejado de percibir.

7. La Sección Cuarta, en providencia de 18 de diciembre de 1989, acordó acusar recibo de las actuaciones y dar vista de las mismas a los recurrentes y al Ministerio Fiscal, para que, en el plazo común de veinte días, formularan las alegaciones que estimasen procedentes.

Los recurrentes no hacen uso de la posibilidad de nuevas alegaciones.

Por su parte, el Ministerio Fiscal interesa la concesión del amparo solicitado Comienza señalando que nos encontramos ante un acto susceptible de amparo, ya que no es una disposición con carácter general y valor de ley. Señala a continuación que el art. 23.2 CE garantiza no sólo el acceso, sino también la permanencia en los cargos públicos en condiciones de igualdad. Analiza el Reglamento de la Asamblea de Cantabria en el que se establece el principio de igualdad entre los Grupos Parlamentarios y concluye que la motivación dada en la resolución de la Presidencia no es suficiente para justificar la diversidad de trato al Grupo Mixto y que, en consecuencia, limita de modo injustificado el normal desempeño del cargo público al que accedieron los recurrentes, por lo que debe ser anulada para poder restablecer a los solicitantes de amparo en la plenitud de sus derechos.

8. Por providencia de 19 de diciembre de 1991, se fijó para deliberación y fallo el día 27 de enero de 1992, quedando concluida el día de la fecha.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de amparo ha sido presentado, en nombre propio y en su calidad de personas directamente afectadas [art. 46.1 a) LOTC], por los dos únicos Diputados componentes del Grupo Mixto de la Asamblea Regional de Cantabria, contra la Resolución aclaratoria provisional de su Presidente, de 11 de abril de 1989, que acordó suspender la percepción por dicho Grupo Parlamentario de la asignación mensual señalada a todos los Grupos por igual.

Procede, ante todo, afirmar que dicha resolución es un acto susceptible de impugnación en el procedimiento de amparo, como incluido en las previsiones del art. 42 LOTC, es decir, por tratarse de un acto sin valor de ley, emanado de un órgano parlamentario de la Comunidad Autónoma, en cuanto vulnera un derecho o libertad protegidos mediante dicho procedimiento (SSTC, entre otras, 118/1988, 23/1990, 214/1990).

Ese carácter de acto o resolución y no de disposición general (que en su caso no sería impugnable directamente mediante este recurso, sino el de inconstitucionalidad por razón de su origen: así, STC 118/1988) deriva de una serie de circunstancias que indudablemente descartan que le pueda ser atribuida naturaleza normativa, tanto como consecuencia de sus características y la falta de los requisitos del procedimiento de emanación, como por la evidente voluntad de no emitir una disposición reglamentaria pese a haberse dictado por la Presidencia de la Asamblea. Así, se dice literalmente en la propia resolución que «no procede dictar ninguna resolución de carácter general y sí únicamente una disposición aclaratoria»; expresa también que se trata de una decisión provisional sin ánimo de permanencia, por encontrarse en tramitación una reforma del Reglamento «que contemplará más ampliamente una regulación del Grupo Mixto»; no

se han seguido los trámites parlamentarios propios de los actos de carácter general dictados por la Presidencia (no medie el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces); y, por último, se dicta para resolver una circunstancia concreta que afecta a un único Grupo Parlamentario, de lo que resulta su falta de generalidad y su agotamiento en la resolución de ese caso.

2. A los efectos de la procedencia de esta vía de amparo, el objeto del recurso tiene, pues, naturaleza de resolución o acto parlamentario y por ello resulta aplicable la doctrina de la STC 118/1988: «los actos internos de las Cámaras son susceptibles de control por el Tribunal Constitucional en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido por la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto de la Cámara. En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis actay* corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades». Por consiguiente, este recurso habrá de limitarse a determinar si se produjo la alegada vulneración del art. 23.2 de la CE en su aspecto de permanencia en los cargos públicos en condiciones de igualdad y sin que podamos extender la indagación a los defectos de procedimiento denunciados en el recurso, o sea al hecho de que la cuantía de las subvenciones deba ser fijada por la Mesa y no por la Presidencia, ya que de ello no deriva violación alguna de derechos fundamentales.

3. La cuestión se limita así a determinar si la impugnada Resolución de la Presidencia que suspendió la percepción por parte del Grupo Parlamentario Mixto de la asignación mensual fija atribuida a todos los grupos viola el art. 23.2 de la CE, en el aspecto que señala reiterada jurisprudencia de este Tribunal (por todas, STC 214/1990), o sea el derecho a la permanencia en las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas. Derecho éste considerado por la doctrina como de configuración legal y que, respecto de los órganos parlamentarios, se formula mediante la creación por las leyes y reglamentos de dichos órganos de los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones; y, tal como ha declarado la STC 161/1988, «una vez creadas por esas normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, en ejercicio del art. 23.2, defender ante los órganos jurisdiccionales *elius in officium* que consideran ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran los titulares del cargo, con la especialidad de que, si el órgano es parlamentario, la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC».

4. El *status* legal de los recurrentes en relación con la cuestión planteada viene configurado en los siguientes artículos del Reglamento de la Asamblea de Cantabria: El art. 21.1, que establece que «Los Diputados, en número no inferior a tres, podrán constituirse en grupo parlamentario»; el art. 27: «todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente reglamento, gozan de idénticos derechos» y en especial el art. 26.1: «la Asamblea pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes, y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención fija, idéntica para todos, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

Este *status* legal resultó materialmente modificado por la Resolución que aquí se impugna, tanto en relación con su situación anterior (la subvención ya se venía

abonando) como respecto de los otros Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Cantabria; de suerte que la Resolución impugnada produjo una derogación singular de las normas reglamentarias donde se formulaba el *status* de los miembros del Grupo Parlamentario, vulnerando el derecho fundamental a la igualdad en cuanto privaba al Grupo Mixto de la subvención establecida en el Reglamento por igual para todos y que ya venía percibiendo; esto, además, tuvo lugar sin que se haya probado ni se desprenda de aquella Resolución un motivo de dicha diferenciación que pudiera considerarse objetivo y razonable y que permitiese reputar la decisión como no lesiva para el derecho fundamental a la igualdad en el ejercicio de los cargos y funciones públicas. La suspensión se pretendió justificar por «sus circunstancias especiales, como son el hecho de que sus componentes no hayan acudido a las elecciones como grupo independiente, a lo que se une que desempeñan funciones públicas distintas de su condición parlamentaria de singular relevancia y de particular naturaleza, que limitan, si no impiden, las actividades propias de los Grupos Parlamentarios que justifican la plenitud de subvención económica».

5. Mas la finalidad de las subvenciones parlamentarias «no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo legal, han de integrarse de los recursos económicos necesarios» (STC 214/1990); y por ello es evidente que ninguna de aquellas razones puede aceptarse como justificación de la medida; así, el hecho de que el Grupo Mixto esté formado por Diputados que no hayan acudido a las elecciones como Grupo Independiente no guarda ninguna relación con la diferencia de tratamiento en cuanto a subvenciones otorgadas a todos para posibilitar su funcionamiento; menos aún el que sus miembros desempeñaran otras funciones publicas, cuestión ajena a la subvención del Grupo y que únicamente cabría examinar desde el punto de vista de la compatibilidad de percepciones o funciones de cada Diputado.

Dichas razones no justifican, pues, el hecho de que al Grupo Mixto se le haya dejado de aplicar (aunque fuese transitoriamente) la norma establecida de modo general para todos los Grupos Parlamentarios sin fundamento razonable, vulnerando así claramente sus derechos a un trato igual y al desempeño de sus funciones institucionales en plano de igualdad, pues si la subvención se otorga a cada Grupo para facilitar las funciones institucionales de la Cámara, al ser éste privado de ella hubo de cumplirlas en condiciones desfavorables respecto de los demás. En consecuencia, procede declararlo así e invalidar la Resolución aclaratoria provisional de la Presidencia de la Asamblea sobre las subvenciones a dicho Grupo Mixto que aquí se recurre.

6. A esta conclusión no se opone la citada STC 214/1990, según la cual no se produjo vulneración del art. 23.2 CE por la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto (allí, de la Asamblea de Madrid); en aquel caso, por exigir el Reglamento un número de Diputados no inferior a cinco para constituir el Grupo Mixto y haberse formado sin embargo por uno sólo, la resolución recurrida se limitó, por razones de equidad, según expresaba, a reducir en proporción la cuantía de la asignación del Grupo, lo cual revela que si existió un fundamento objetivo y razonable, o más aún, que no se produjo de hecho una real desigualdad; muy al contrario, ahora se trata, repetimos, de la privación o suspensión de la totalidad de la subvención a un Grupo Mixto constituido reglamentariamente por el número de miembros exigido y que, por ello, tendría derecho a la percepción plena atribuida por

igual a todos los Grupos de la cual se le priva por decisión singular aparte de que la justificación ofrecida tampoco puede reputarse razonable, como antes decimos.

7. La anulación de la Resolución impugnada no puede en este caso determinar el restablecimiento del derecho vulnerado en su integridad, puesto que ya ha finalizado la legislatura de la Asamblea de Cantabria en que aquélla se produjo y ninguna consecuencia conocida existe en relación con deficiencias del funcionamiento del Grupo que puedan ser reparadas.

Únicamente subsistirán, en su caso, los efectos de la falta de subvención que, tal como señaló el Auto de esta Sala de 11 de diciembre de 1989 al denegar la suspensión, «de salir favorable la Sentencia que ponga fin al proceso constitucional, habrá de entregárseles con efecto retroactivo las cantidades correspondientes a la asignación que hayan dejado de percibir». Trátase, pues, de las consecuencias económicas de aquella privación, en cuanto los gastos de funcionamiento institucional del Grupo pudieran haber sido suplidas por los recurrentes.

Es ésta una consecuencia evidentemente económica de la lesión sufrida, pero que, como inseparable de la misma lesión del derecho fundamental, procede pronunciar en esta Sentencia, si bien solamente en cuanto a la declaración del derecho de los recurrentes a la reparación de este aspecto material de la vulneración del derecho fundamental que se examina.

FALLO

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

Ha decidido:

1.º Estimar el presente recurso de amparo y, en consecuencia, anular la Resolución aclaratoria provisional de la Presidencia de la Asamblea de Cantabria sobre las subvenciones al Grupo Mixto de 11 de abril de 1989

2.º Declarar, como medio de reintegrarles en la igualdad lesionada, el derecho de los recurrentes a la subvención dejada de percibir por el Grupo Mixto que ellos integraban, del modo y en la cuantía que reglamentariamente corresponda.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diez de febrero de mil novecientos noventa y dos.-Francisco Rubio Llorente.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Gabaldón López.- Firmados y rubricados.