

STC 28/1984 (28/2/1984)

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 239/1983, formulado por el Procurador don José Manuel Dorremochea Aramburu, posteriormente sustituido por el Procurador don Ignacio Aguilar Fernández, en representación de don Jesús Muruzábal Arlegui, don Emilio Cigudosa Mazo, don José María Esparza Echevarría, don José Joaquín Sagredo Sagredo y don Manuel Esquisabel Miranda, bajo la dirección del Letrado don Pablo García Tellechea contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra de 5 de febrero y 14 de marzo de 1983, por los que se acordó su cese como Parlamentarios Forales de Navarra. En el proceso ha comparecido el Parlamento Foral de Navarra, representado por el Procurador don José Manuel Dorremochea Aramburu, bajo la dirección del Letrado don Manuel P. Quecedo, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, y ha sido ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.-En 12 de abril de 1983 el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremochea Aramburu, en nombre y representación de don Jesús Muruzábal Arlegui, don Emilio Cigudosa Mazo, don José María Esparza Echevarría, don Joaquín Sagredo Sagredo y don Manuel Esquisabel Miranda formula recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra de 5 de febrero y 14 de marzo de 1983, por los que se acordó su cese como Parlamentarios Forales de Navarra, con la súplica de que se declare su nulidad y se reconozca su derecho a continuar en el cargo de Parlamentario Foral o su restablecimiento en tal situación, con el devengo de las cantidades dejadas de percibir por su destitución con efectos de 5 de febrero de 1983 en que se acordó su cese.

Segundo.-La demanda se basa en los hechos siguientes:

a) Los demandantes fueron elegidos miembros del Parlamento Foral en las elecciones celebradas en 1979 por las listas que entonces presentó Unión de Centro Democrático, en la que los señores Cigudosa Mazo y Esparza Echevarría figuraban con la cualidad de independientes.

b) En fecha que no precisan, todos los solicitantes del amparo -según se afirma también en la demanda- presentaron su petición de cese en tal partido.

c) En virtud de lo preceptuado en el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, el Presidente accidental de Unión de Centro Democrático solicitó el cese de los actores en su calidad de Parlamentarios Forales.

d) En 5 de febrero de 1983 la Mesa interina del Parlamento Foral resolvió acordar su cese, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, por haber dejado de pertenecer al partido político que los presentó.

e) Los recurrentes en amparo solicitaron por escrito la rectificación del anterior acuerdo.

f) En 14 de marzo de 1983 la Mesa del Parlamento decidió no admitir a trámite el escrito anterior.

g) Interpuesto recurso contencioso-administrativo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, por auto de 28 de marzo de 1983, se declaró incompetente para conocer de la cuestión planteada, señalando que la competencia para resolverla corresponde al Tribunal constitucional.

Tercero.-La demanda se fundamenta en el razonamiento siguiente:

a) El recurso de amparo se tramita con arreglo a lo dispuesto en los artículos 2.º y 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), por tratarse de una decisión sin valor de Ley emanada de un órgano de la Comunidad Autónoma cual es el Parlamento Foral, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), de 10 de agosto de 1982.

b) El cese de los autores vulnera, a su juicio, el artículo 23 de la Constitución, ya que supone el desconocimiento o negación de su derecho a ocupar un cargo público para el que fueron elegidos en las elecciones celebradas en 1979. Este acuerdo se adopta después de la entrada en vigor de la Ley de 10 de agosto de 1982, cuya disposición transitoria 5, número 3, establece que «la organización y funcionamiento del actual Parlamento Foral se ajustará a lo establecido en el vigente Reglamento hasta que sea modificado en cumplimiento de lo previsto en la presente Ley Orgánica»; el Reglamento de la Cámara, que entró en vigor el 22 de abril de 1982, regula en su artículo 25 las causas por las que se pierde la condición de Parlamento Foral, ninguna de las cuales se refiere al supuesto de haber dejado de pertenecer al partido político en el que anteriormente se militaba; por otra parte, la disposición transitoria primera de la LORAFNA señala en su apartado d) que «en todo aquello que no esté previsto en la presente disposición transitoria se estará a lo dispuesto en la legislación reguladora de la elección de los miembros del Congreso de los Diputados de las Cortes Generales ...», legislación que tampoco establece como causa de cese la de haber dejado de pertenecer al partido político que presentó al parlamentario.

c) La violación del artículo 23 de la Constitución, se fundamenta también en la indebida aplicación del artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978, inaplicable al Parlamento Foral; artículo que, a mayor abundamiento, ha sido declarado inconstitucional por el Tribunal en sentencia de 4 de febrero de 1982, la cual procede aplicar en virtud del principio de unidad de doctrina.

Cuarto.-Por providencia de 27 de abril de 1983, la Sección acordó admitir a trámite la demanda y requerir atentamente al Parlamento Foral y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona para que

remitiesen las actuaciones, interesando además el emplazamiento de quienes fueron parte en los citados procedimientos para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer en el proceso constitucional.

Quinto.-En 6 de junio de 1983 el Parlamento Foral, representado por el Procurador don José Manuel Dorremochea Aramburu, solicita se le tenga por comparecido y por ofrecida la colaboración de la Cámara a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC. Y por escrito de 15 de junio de 1983 comparece el Abogado del Estado solicitando se le tenga por personado.

Sexto.-Por providencias de 15 y 22 de junio de 1983, una vez recibidas las actuaciones, la Sección acordó dar vista de las mismas a los demandantes, al Parlamento Foral, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para alegaciones.

Séptimo.-Por escrito de 29 de junio de 1983, la representación de los actores formula escrito de alegaciones en el que, sustancialmente, reitera los contenidos de la demanda.

Octavo.-El Ministerio Fiscal entiende que procede estimar el recurso de amparo y, en consecuencia, declarar la nulidad del acuerdo impugnado y el derecho de los recurrentes a ser restablecidos en toda su integridad en el cargo de miembros de tal Parlamento. Esta conclusión se apoya en la tesis de que, cualquiera que sea la legislación aplicable, en ningún caso pueden ser cesados los parlamentarios por dejar de pertenecer al partido político que los propuso y al que pertenecieron. En efecto, si la legislación pertinente es la de elecciones locales, teniendo en cuenta que las elecciones se convocaron por Decreto 121/1979, de 26 de enero, cuya disposición adicional declaraba que las mismas quedaban reguladas por tal legislación, sería de aplicación al caso la doctrina sentada por diversas sentencias de este Tribunal a partir de la de 4 de febrero de 1983, en relación al artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales; y si es aplicable la correspondiente a las elecciones legislativas, que expone, resulta que no existe disposición alguna que establezca el cese de los parlamentarios por causar baja en el partido que presentó su candidatura.

Noveno.-El Abogado del Estado considera, asimismo, que debe otorgarse el amparo solicitado, si bien con la precisión de que el recurso de amparo se sitúa, en el tiempo, en un período cerrado con las elecciones del mes de mayo de 1983, por lo que la sentencia favorable no puede reponerlos en sus cargos, al haber quedado extinguida su duración, a lo que añade que el Tribunal ha declarado que no es misión del mismo decidir sobre pretensiones de indemnización, aun cuando en este caso tal vía sería la única por la que los recurrentes podrían quedar realmente amparados. En su escrito el Abogado del Estado se refiere al Decreto de 26 de enero de 1979, que estableció normas para las elecciones del Parlamento Foral, y, en virtud de las razones que expone, considera que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales no es aplicable al supuesto planteado; en todo caso, aunque lo fuera, estima que tras las sentencias dictadas por este Tribunal en 4 y 21 de febrero de 1983, no cabe ninguna duda de que no es válido amparar en el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales una decisión de cese de representantes directamente elegidos por el electorado, fundada en haber causado baja en el partido en cuyas listas concurrieron.

Décimo.-El Parlamento Foral no ha formulado alegación alguna en el plazo otorgado al efecto.

Undécimo.-En 25 de noviembre de 1983 el Procurador don José Manuel de Dorremochea Aramburu presenta escrito en el que manifiesta que, debido a un error material, ha comparecido en el recurso en nombre de los recurrentes y del recurrido, por lo que renuncia a la representación de los primeros y solicita se le tenga por renunciado y se requiera a los actores para que designen otro Procurador. En 6 de diciembre de 1983 el Procurador don Ignacio Aguilar Fernández comparece en nombre de los recurrentes, en virtud de escritura de sustitución de poder. Por Providencia de 14 de diciembre de 1983 se acuerda tener por recibidos los escritos anteriores y dar traslado de los mismos personalmente a los actores y al Parlamento Foral de Navarra, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado, para que en el plazo común de cinco días manifiesten lo que estimen procedente.

El Ministerio Fiscal entiende que procede tener por renunciado al señor Dorremochea a la representación de los recurrentes y por designado al segundo en dicha representación, sin que, en ningún caso, deba retrotraerse el procedimiento. El Abogado del Estado, por su parte, entiende que procede la sustitución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Tanto el Parlamento Foral como los recurrentes no han formulado escrito alguno en el plazo otorgado al efecto.

Duodécimo.-Por providencia de 25 de enero de 1984 se tiene por renunciado al Procurador señor Dorremochea, y por personado y parte en representación de los actores al Procurador don Ignacio Aguilar Fernández.

Decimotercero.-Del examen de las actuaciones resulta que el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 3 de febrero de 1983, aquí impugnado, dice así:

«En relación con los escritos presentados por don Antonio Sánchez Boado, en su condición de Presidente accidental de «Unión de Centro Democrático» de Navarra, en los que solicita que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, se declare el cese de los parlamentarios señores Sagredo, Esquisabel, Muruzábal, Cigudosa y Esparza, por haber causado baja en el referido partido político.

SE ACUERDA:

Declarar, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales el cese de los Parlamentarios señores Sagredo, Esquisabel, Muruzábal, Cigudosa y Esparza, por haber dejado de pertenecer al partido político que les presentó a las correspondientes elecciones locales.»

Por otra parte, el contenido del otro acuerdo impugnado de la Mesa del Parlamento de Navarra de 14 de marzo de 1983 es del siguiente tenor literal:

«No admitir a trámite el escrito presentado por los señores Muruzábal, Cigudosa, Esparza, Sagredo y Esquisabel, sobre su cese como parlamentarios forales.»

Decimocuarto.-La providencia de 15 de febrero de 1984 señaló para deliberación y fallo el día 22 de febrero siguiente. En tal día se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La cuestión que plantea el presente recurso es la de determinar si los acuerdos impugnados violan el artículo 23.2 de la Constitución. Este precepto dice así en sus dos apartados:

«1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.»

Este precepto ha sido ya interpretado por diversas sentencias del Tribunal, desde la número 5/1983, de 4 de febrero, en la cual se partía de una interpretación sistemática de la Constitución y de la íntima conexión entre los dos apartados del precepto, y se sentaba la doctrina de que el derecho al acceder a los cargos públicos comprende también el de permanecer en los mismos en condiciones de igualdad «con los requisitos que señalan las leyes»; derecho fundamental que será susceptible de amparo en la medida en que las leyes establezcan una causa de remoción que viole un derecho fundamental diferente, dentro de los comprendidos en el ámbito del recurso de amparo, o que no se ajuste a las condiciones de igualdad que preceptúa el propio artículo 23.2. Doctrina que fue complementada por la posterior sentencia 10/1983, de 21 de febrero, en el sentido de precisar, en virtud de las consideraciones que allí se efectúan, que el derecho fundamental del artículo 23.2 implica el de no ser removidos de los cargos o funciones públicos a los que se accedió si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos.

La aplicación de la anterior doctrina conduce a la necesidad de examinar, en primer lugar, si el cese de los recurrentes se ha producido en virtud de una causa legalmente establecida; y en segundo término, únicamente para el supuesto de que la respuesta sea afirmativa, habrá que pasar al examen de tal causa legal y, caso de que se encuentre establecida en una ley preconstitucional como la de Elecciones Locales, a precisar si tal regulación ha quedado o no derogada por la Constitución.

2. La determinación de si el cese de los recurrentes se ha producido en virtud de una causa prevista legalmente obliga a determinar cuál era la legalidad aplicable, a los solos efectos de la resolución del recurso, en la fecha en que se produjeron los actos impugnados, si la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 o la LORAFNA y disposiciones a que remite.

A tal efecto debemos partir del Real Decreto de 26 de enero de 1979, de normas sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones representativas de Navarra, que se dicta de conformidad con la Diputación Foral, en cuya exposición de motivos se expresa que el Gobierno y la Diputación estiman que su contenido constituye un «mejoramiento» del régimen foral de Navarra en su aspecto institucional. En su parte dispositiva se constituye el Parlamento Foral -sobre la base de los Decretos-leyes 1 y 2 de 1978-, que se compone de setenta miembros elegidos a través de las merindades históricas con arreglo a criterios de representación proporcional en la forma que precisa (arts. 1 y 2), estableciendo la disposición final primera, 1, que en todo lo no previsto en este Real Decreto sobre elecciones y miembros del Parlamento Foral se aplicarán las normas de las elecciones locales.

Con posterioridad, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) viene a reformar y modernizar el Régimen Foral -como señala su preámbulo-, teniendo en cuenta lo

dispuesto en la disposición adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el Decreto anterior. En esta Ley el Parlamento o Cortes de Navarra queda configurado como una Institución Foral (art. 10), que representa el pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico. En conexión con lo anterior, la disposición transitoria primera preceptua que hasta tanto no entre en vigor la Ley Foral a que se refiere el artículo 15 -reguladora de la elección entre otros aspectos-, y en todo lo que no esté previsto en la misma disposición respecto de la elección del Parlamento de Navarra, se estará a lo dispuesto en la legislación reguladora de la elección de los miembros del Congreso de los Diputados de las Cortes Generales; y la disposición transitoria quinta establece, en su número 1, que el actual Parlamento Foral asumirá las facultades y competencias que se le reconocen en la propia Ley Orgánica (con excepción de la exigencia de responsabilidad política a la Diputación de que trata el artículo 35) y, en su número 3, que «la organización y funcionamiento del actual Parlamento Foral se ajustará a lo establecido en su vigente Reglamento hasta que éste sea modificado en cumplimiento de lo previsto en la presente Ley Orgánica», si bien «serán de inmediata aplicación los preceptos de la misma relativos a la organización y funcionamiento del Parlamento Foral que no precisen del ulterior desarrollo en el Reglamento de la Cámara».

El examen de la normativa expuesta nos conduce a la afirmación de que el cese de los parlamentarios, en el tiempo en que se produce el acto impugnado -acuerdo de 5 de febrero de 1983- ha de regirse por la LORAFNA y disposiciones aplicables en virtud de la misma, teniendo en cuenta las razones siguientes:

a) En primer lugar, el Real Decreto de 26 de enero de 1979 corresponde a una fase inicial del mejoramiento que culmina en la LORAFNA.

b) Esta Ley configura al Parlamento Foral como un verdadero órgano legislativo de la Comunidad Foral, que no puede equipararse -dada su función- con otras instituciones sustancialmente distintas como las comprendidas en la Administración Local.

c) La propia Ley viene a considerar al Parlamento entonces existente como Parlamento Foral que asume -en lo sustancial- las competencias y facultades que se reconocen en la misma, y atribuye a los «actuales» parlamentarios forales el Estatuto de los que posteriormente serán elegidos, según se deduce de la disposición transitoria quinta, número 2, interpretada a «contrario sensu».

En definitiva, después de la LORAFNA, parece claro que los problemas que se planteen y que puedan ser propios de la normativa electoral habrán de regirse por la legislación reguladora de la elección del Congreso de los Diputados de las Cortes Generales, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, apartado d), de la LORAFNA, y los que se refieran a organización y procedimiento, por su vigente reglamento, en virtud de la remisión contenida en la disposición transitoria quinta, número 3, de la propia LORAFNA.

La cuestión que aquí se plantea -cese de los Parlamentarios forales- se regula tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados (título I: Del Estatuto de los Diputados) como en el Reglamento Provisional del Parlamento Foral de Navarra de 30 de marzo de 1982 (título II: De los parlamentarios forales), en los títulos que regulan el Estatuto de sus miembros, distinto de los que se refieren a la constitución, organización y funcionamiento de la Cámara correspondiente. Por ello entendemos que debe operar,

en el caso planteado, la remisión que establece la disposición transitoria primera, apartado d), de la LORAFNA, dado que el cese no se encuentra en la organización y funcionamiento del Parlamento Foral al que se refiere la disposición transitoria quinta.

Ahora bien, es lo cierto que ni en el artículo 22 del Reglamento del Congreso de los Diputados -que es la norma que en el momento actual regula su cese- ni en el Reglamento Provisional del Parlamento Foral aludido -cuyo artículo 25 regula el cese de los parlamentarios forales- se establece causa alguna de cese como la prevista en el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, dado que uno y otro precepto -sustancialmente coincidentes- establecen como causas de pérdida de la condición de Diputado o parlamentario, respectivamente, la decisión judicial firme que anule la elección o proclamación, el fallecimiento o incapacitación, la extinción del mandato al expirar su plazo o disolverse la Cámara, y la renuncia.

3.Siendo esto así, debemos llegar a la conclusión de que los actores han sido cesados en su condición de parlamentarios forales en virtud de una causa no prevista en la normativa aplicable en el momento en que se produce su cese, por lo que los acuerdos impugnados vulneran el derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la Constitución, que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal expuesta en el fundamento jurídico primero, comprende el derecho de no ser removido de un cargo público si no es en virtud de una causa legal.

Por otra parte, no siendo de aplicación al caso planteado -dada la fecha de los acuerdos impugnados- el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, es innecesario determinar si el mismo se opone o no a la Constitución en cuanto prevé el cese en el cargo cuando el candidato electo deje de pertenecer al partido que lo presentó, dado que el supuesto de baja voluntaria en el partido no ha sido directamente examinado por este Tribunal en anteriores sentencias, las cuales se referían a casos de expulsión del partido.

4.La conclusión anterior nos conduce a la estimación del recurso de amparo. Debemos ahora precisar cuál debe ser el contenido del fallo y, en concreto, los pronunciamientos que debe contener de entre aquellos que enumera el artículo 55.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta que, según señala el Abogado del Estado, en el año 1983 se celebró la elección del Parlamento Foral, elección prevista en la disposición transitoria primera, número 1, apartado a), de la LORAFNA, que estableció para ello el período comprendido entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983.

Pues bien, el mencionado artículo 55.1 de la LOTC establece que la sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes: a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos. b) Reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado. c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.

En cuanto a la nulidad de los actos impugnados, no cabe duda de que procede declararla, si bien no podemos extender el efecto de la declaración a condenar al Parlamento Foral -como se pretende- a que abone a los actores las cantidades dejadas de percibir, dado que el derecho fundamental se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables.

Respecto al reconocimiento del derecho, procede efectuarlo, si bien sólo hasta el momento en que procedía el cese por existir una causa legal, como es la extinción del mandato por expiración del plazo o disolución de las Cámaras.

En cuanto al restablecimiento del derecho, es claro que no puede llevarse a cabo al haberse producido la extinción del mandato de los parlamentarios elegidos en 1979.

FALLO

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Primero.-Estimar en parte el recurso de amparo y a tal efecto:

a) Declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra de 5 de febrero y 14 de marzo de 1983, por los que se acordó el cese de los actores como parlamentarios forales.

b) Reconocer el derecho que tenían los solicitantes del amparo a desempeñar el cargo de parlamentarios forales desde su cese hasta que se produjo la extinción del mandato.

Segundo.-Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Madrid, 28 de febrero de 1984.-Manuel García-Pelayo y Alonso.-Angel Latorre Segura.-Manuel Díez de Velasco Vallejo.-Gloria Begué Cantón.-Rafael Gómez-Ferrer Morant.-Angel Escudero del Corral.-Firmados y rubricados.