

AUTO núm. 200/04, de 26 de mayo, recaído en recurso de amparo núm. 6.453/2003.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 30 de octubre de 2003, don Pedro Rodríguez Rodríguez, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don José Luis Etxegarai Andueza, Diputado del Parlamento de Navarra, interpuso recurso de amparo contra los Acuerdos de la Mesa de la Cámara, todos ellos de fecha 25 de junio de 2003, ratificados por la Junta de portavoces en su sesión de 8 de septiembre de 2003, de modificación del Acuerdo de 16 de diciembre de 2002 por el que se dota de asistentes a los Grupos Parlamentarios, el primero; de modificación de las normas de 11 de abril de 1995 sobre asignaciones económicas especiales a los Parlamentarios Forales, el segundo; y, por último, de modificación de las normas de 15 de mayo de 1989 sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios.

2. En la demanda de amparo se recoge la relación de antecedentes fácticos que a continuación sucintamente se extracta:

a) La Mesa del Parlamento de Navarra, en su sesión de 26 de junio de 2003, acordó la incorporación del Diputado recurrente en amparo al Grupo Parlamentario Mixto, al haber transcurrido el plazo de cinco días que establece el art. 30 del Reglamento de la Cámara para la constitución de Grupos Parlamentarios, sin que se hubiera integrado en ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos y, en concreto, en el formado por los Diputados que al igual que el solicitante de amparo se presentaron a las elecciones autonómicas de 25 de mayo de 2003 en la coalición electoral EA/EAJ-PNV.

El mencionado Acuerdo es del siguiente tenor literal:

«En su sesión celebrada el día 26 de junio de 2003, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

A las doce horas del día 25 de junio de 2003 ha finalizado el plazo de cinco días que el artículo 30 del Reglamento establece para la constitución de los Grupos Parlamentarios.

El artículo 31 del Reglamento del Parlamento de Navarra dispone que "Los Parlamentarios Forales no integrados en ninguno de los grupos constituidos, conforme a lo establecido en el artículo anterior, quedarán incorporados al Grupo Mixto", supuesto que ha sucedido al no haberse integrado el Parlamentario Foral Sr. Etxegarai Andueza, que se ha presentado a las elecciones del pasado 25 de mayo en la coalición electoral EA/EAJ-PNV, en ningún Grupo Parlamentario, hecho que es contrario a la prohibición establecida en el artículo 29.3 del Reglamento.

De conformidad con el artículo 35.2 del Reglamento de la Cámara y con el artículo 1 de las Normas sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios, SE ACUERDA:

1.º Declarar constituido el Grupo Parlamentario Mixto que estará integrado por el Parlamentario Foral Ilmo. Sr. D. José Luis Etxegarai Andueza, que será su Portavoz.

2.º Abonar al Grupo Parlamentario Mixto exclusivamente la subvención variable establecida por el Acuerdo de la Mesa de 17 de enero de 2003.

3.º Trasladar el Acuerdo a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y al Servicio de Intervención y Asuntos Económicos.».

b) La Mesa del Parlamento de Navarra, en su sesión de 25 de junio de 2003, acordó modificar el Acuerdo de la Mesa de 16 de diciembre de 2002, por el que se dota de asistentes a los Grupos Parlamentarios.

El mencionado Acuerdo es del siguiente tenor literal:

«En su sesión celebrada el día 25 de junio de 2003, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

En la pasada legislatura, por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 16 de diciembre de 2002, se aprobó dotar a los Grupos Parlamentarios de asistentes, partiendo del dato fáctico de que los mismos, incluido el Grupo Mixto, estaban integrados por, al menos, tres Parlamentarios. Por ello, el apartado 2º del Acuerdo se refería en cuanto a la designación del asistente correspondiente al Grupo Mixto a la propuesta unánime de sus miembros o de la mayoría de los mismos.

En este momento del inicio de la VI Legislatura, es preciso explicitar dicho hecho, teniendo en cuenta el número mínimo de integrantes de los Grupos que establece el art. 29.1 del Reglamento y la debida proporcionalidad que se debe guardar en la atribución de medios a los Grupos Parlamentarios prevista en el artículo 35.1 del Reglamento de la Cámara.

Por lo expuesto, SE ACUERDA:

1.º Modificar el apartado 2.º del citado Acuerdo introduciendo en el mismo un nuevo párrafo, entre los dos existentes, del siguiente tenor literal:

"El Grupo Parlamentario 'Mixto' contará con un asistente, siempre que dicho Grupo esté integrado por, al menos, tres Parlamentarios Forales".

2.º La modificación que se aprueba por este Acuerdo entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Ordenar la publicación del presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

4.º Trasladar el presente Acuerdo a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, al Letrado Mayor, al Jefe de los Servicios Generales y al de Intervención y Asuntos Económicos.».

c) La Mesa del Parlamento de Navarra, en su sesión de 25 de junio de 2003, acordó modificar las normas sobre asignaciones económicas especiales a los Parlamentarios Forales, aprobadas por Acuerdo de la Mesa de 11 de abril de 1995.

El mencionado Acuerdo es del siguiente tenor literal:

«En sesión celebrada el día 25 de junio de 2003, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

Por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 11 de abril de 1995, en desarrollo del artículo 14 del Reglamento, actualmente artículo 15, se aprobaron las Normas sobre asignaciones económicas especiales a los Parlamentarios Forales. Dichas normas partían del supuesto de hecho de que el Grupo Parlamentario "Mixto" estaba integrado por, al menos, dos Parlamentarios Forales, disponiendo, en su norma décima, que dicho Grupo podrá presentar la propuesta del Parlamentario que va a disfrutar de la asignación con la "conformidad de todos y cada uno de sus miembros".

En este momento del inicio de la VI Legislatura, la previsión de una probable composición unitaria del Grupo Mixto, desconocedora de la obligación establecida en el artículo 29.3 del Reglamento, de que "ninguna formación política, agrupación o coalición electoral, podrá constituir más de un Grupo Parlamentario", hace de todo punto aconsejable que se explicité lo que actualmente está implícito en la referida norma, la exigencia de que dicho Grupo esté constituido por, al menos, dos Parlamentarios para que se puedan aplicar las Normas sobre asignaciones especiales. Todo ello dentro del marco del artículo 15 del Reglamento del Parlamento de Navarra, que remite a la Mesa de la Cámara la regulación y determinación de las asignaciones económicas de los Parlamentarios.

Por lo expuesto, SE ACUERDA:

1.º Modificar las Normas sobre asignaciones económicas especiales a los Parlamentarios Forales, aprobadas por Acuerdo de la Mesa de 11 de abril de 1995, de la siguiente forma:

Primero. Se adiciona un nuevo párrafo al final de la norma primera, del siguiente tenor literal:

"En caso del Grupo Parlamentario 'Mixto', se estará a lo previsto en la norma décima".

Segundo. Se añade un nuevo párrafo a la norma décima, del siguiente tenor:

"En el supuesto de que el Grupo Parlamentario 'Mixto' no esté integrado, por al menos, dos Parlamentarios Forales, su único miembro no podrá disfrutar de la asignación económica especial".

2.º Las modificaciones aprobadas por este Acuerdo entrarán en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Ordenar la publicación del presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

4.º Trasladar el presente Acuerdo a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, al Letrado Mayor, al Jefe de los Servicios Generales y al de Intervención y Asuntos Económicos.».

d) La Mesa del Parlamento de Navarra, en su sesión de 25 de junio de 2003, acordó modificar las normas sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios, aprobadas por Acuerdo de la Mesa de 15 de mayo de 1989.

El mencionado Acuerdo es del siguiente tenor literal:

«En sesión celebrada el día 25 de junio de 2003, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

Mediante Acuerdo de 15 de mayo de 1989, la Mesa del Parlamento de Navarra aprobó las Normas sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios, en desarrollo del artículo 34.2 del entonces vigente Reglamento de la Cámara, de 12 de junio de 1985. Posteriormente se aprobó el Reglamento actualmente vigente, de 2 de febrero de 1995, que en su artículo 35, sucesor del anterior 34, contiene una regulación parcialmente diferente de éste en cuanto a las subvenciones de los Grupos, especialmente su apartado 2, dirigido a evitar el abuso de aquellos Parlamentarios Forales que habiendo concurrido en las elecciones en la lista de un partido político o coalición electoral, se incorporan al Grupo Mixto en vez de hacerlo al Grupo correspondiente a aquel partido o coalición.

El cambio normativo operado por el citado apartado 2 del artículo 35 exige que aquellas Normas sean debidamente actualizadas para adaptarse al citado apartado y para conseguir plenamente la finalidad disuasoria del mismo respecto de las actuaciones de los Parlamentarios Forales que desobedecen la prohibición de constituir más de un Grupo Parlamentario a los integrantes de los partidos políticos o coaliciones electorales que han participado en las elecciones, establecida por el artículo 29.3, tal como es previsible que suceda en el comienzo de esta VI Legislatura. Todo ello en el marco de lo dispuesto en el artículo 35.3 que encomienda a la Mesa la regulación y determinación de las subvenciones correspondientes a los Grupos Parlamentarios.

Por lo expuesto, SE ACUERDA:

1º. Añadir un nuevo párrafo en el artículo 1 de las Normas sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios, aprobadas por Acuerdo de la Mesa de 15 de mayo de 1989, que tendrá la siguiente redacción:

"En el caso del Grupo Parlamentario 'Mixto' se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 35.2 del Reglamento del Parlamento, disposición que será aplicable a los Parlamentarios Forales que, habiendo figurado en las listas electorales de una formación política, agrupación o coalición electoral, no se integren en el Grupo Parlamentario, constituido por la mayoría de los Parlamentarios elegidos en la lista de la respectiva formación, agrupación o coalición".

2. La modificación aprobada por el presente Acuerdo entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3º. Ordenar la publicación del presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

4º. Trasladar el presente Acuerdo a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, al Letrado Mayor, al Jefe de los Servicios Generales y al de Intervención y Asuntos Económicos».

e) El demandante de amparo interpuso recurso contra los transcritos Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Navarra, de 25 de junio, de 2003, que fue desestimado por Acuerdo de la Junta de portavoces de 8 de septiembre de 2003.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a los referidos Acuerdos, la lesión del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE), y del principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE).

a) En relación con el primero de los derechos fundamentales invocados, se afirma en la demanda de amparo que quiebra de manera flagrante al incurrir los Acuerdos de la Mesa en una absoluta falta de motivación y manifiesta irrazonabilidad con la línea argumental de la STC 214/1990, es decir, con la debida proporcionalidad que se debe dar en situaciones de desajuste en el número de parlamentarios que conforman un Grupo Parlamentario.

Así, al Acuerdo de 26 de junio de 2003, por el que se le incorporó al Grupo Parlamentario Mixto y se le reconoció la portavocía del mismo, el demandante de amparo le reprocha que seguidamente se le restrinja la subvención económica que le correspondería, otorgándole únicamente la parte variable establecida en el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 17 de enero de 2003, sobre Asignaciones Económicas de los Parlamentarios Forales y Grupos Parlamentarios para el ejercicio del 2003. En esta misma fecha, la Mesa de la Cámara adoptó otro Acuerdo en el que se establecen las retribuciones a percibir por el Excmo. Sr. Presidente, por los cargos electos y por el personal eventual al servicio del Parlamento de Navarra, cuyo apartado 2 dice textualmente: "Fijar la retribución bruta anual de los cargos electos (portavoz titular o portavoz adjunto) para el año 2003, en 44.422 euros". Existe, por tanto, un Acuerdo en el que se establece el quantum a percibir por los portavoces titulares o adjuntos que no le es reconocido al demandante de amparo, ignorando elementales criterios de equidad y justicia. El Acuerdo adoptado bien podría haber establecido como base que si bien se exige la agrupación de tres parlamentarios para formar Grupo Parlamentario (art. 29.1 Reglamento), en atención a la composición unitaria del Grupo Mixto los emolumentos a percibir por su Portavoz se reducen en atención a su composición.

A continuación, se exponen en la demanda de amparo las normas que fomentan la inconstitucionalidad de las resoluciones impugnadas. En este sentido, el recurrente se refiere, en primer lugar, al Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se dota de asistentes a los Grupos Parlamentarios, respecto al que sostiene que si la modificación llevada a cabo por la Mesa pretende establecer una proporcionalidad de medios, nada más fácil que hubiera determinado la dotación de un asistente en proporción a la integración numérica del Grupo Parlamentario Mixto, lo que

implicaría que podría ser designado un asistente a tiempo parcial. Además, la aplicación de los arts. 29.1 y 35.1 del Reglamento choca frontalmente con lo dispuesto en su art. 14.1, donde se establece que "Los Parlamentarios Forales tendrán derecho a recibir directamente o bien a través de su Grupo Parlamentario la asistencia necesaria para el desarrollo de sus tareas. Los Servicios Generales de la Cámara se la facilitarán, en especial, por cuanto hace referencia a información y documentación". En definitiva, por la vía de un simple Acuerdo de la Mesa se han cercenado los derechos reconocidos en el Reglamento, sin que se hayan seguido los cauces o trámites oportunos, lo que provoca la nulidad de pleno derecho del referido Acuerdo.

En segundo lugar, el demandante de amparo se refiere al Acuerdo sobre asignaciones económicas a los Parlamentarios Forales. En relación con el mismo, sostiene que en el momento de su adopción la Mesa de la Cámara ya conocía realmente que el ahora recurrente en amparo no iba a formar parte del Grupo Parlamentario Eusko Alkartasuna, lesionándose con dicho Acuerdo los principios elementales de respeto a la minoría y de dotación de medios efectivos para el ejercicio de funciones públicas, con lo que se vulnera el principio de igualdad propugnado constitucionalmente. A mayor abundamiento, añade que dicho Acuerdo supone de facto una modificación encubierta del Reglamento de la Cámara y que la Mesa le podría haber reconocido el derecho a disfrutar de una parte proporcional de la asignación establecida, lo que hubiera resultado más justo y equitativo en términos constitucionales.

Por lo que se refiere, en tercer lugar, al Acuerdo de la Mesa de la Cámara sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios, el demandante de amparo entiende que la modificación llevada a cabo no puede ampararse, como en él se sostiene, en el art. 35.2 del Reglamento de la Cámara ya que su adscripción al Grupo Parlamentario Mixto tuvo lugar desde el inicio de la Legislatura, por lo que difícilmente le puede ser de aplicación el referido precepto reglamentario, que se refiere a los Parlamentarios Forales que se incorporen al Grupo Parlamentario Mixto durante la legislatura. En apoyo de su pretensión invoca la doctrina recogida en la STC 15/1992, de 10 de febrero (FJ 5), para afirmar, seguidamente, que dicho Acuerdo incurre en una manifiesta arbitrariedad en la interpretación del Reglamento, no pudiendo admitirse que una norma de rango inferior modifique una de rango superior, como sucede en este caso en el que un Acuerdo de la Mesa modifica el Reglamento sin respetar los oportunos trámites parlamentarios para su modificación (STC 44/1995).

b) El demandante de amparo estima también vulnerado el principio de igualdad en su vertiente de aplicación jurisdiccional de la Ley (art. 14 CE), por lo que entiende que constituye un cambio de criterio de la Mesa y de la Junta de portavoces inmotivado, arbitrario y carente de la necesaria fundamentación jurídica. En este sentido, aduce la disparidad de criterios a la hora de aplicar el art. 29.3 del Reglamento sobre constitución de dos Grupos Parlamentarios, ya que a los Parlamentarios con los que el demandante de amparo acudió en coalición a las elecciones se les

permitió crear Grupo propio, con el reconocimiento que ello implica, en tanto que a él se le restringen sus derechos por el hecho de no adscribirse a ningún Grupo.

Concluye la demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, previo los trámites oportunos, dicte Sentencia en la que se declare la nulidad de los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Navarra de 25 de junio de 2003 y de la Junta de portavoces de 8 de septiembre de 2003 o, subsidiariamente, se declare el derecho del demandante de amparo a la obtención de la parte proporcional de las asignaciones y medios en atención a la composición unitaria del Grupo Mixto. Por otrosí, interesó la suspensión de los Acuerdos impugnados, con el fin de evitar daños y perjuicios de imposible o difícil reparación, ante la grave carencia de medios con los que llevar adelante la actividad parlamentaria.

4. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 22 de abril de 2004, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, acordó conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que formularan, con las aportaciones documentales que procediesen, las alegaciones que estimaran pertinentes en relación con la posible carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda de amparo [art. 50.1.c) LOTC].

5. La representación procesal del demandante de amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 13 de mayo de 2004, en el que, en síntesis, reiteró las formuladas en el escrito de demanda.

6. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 19 de mayo de 2004, que, en lo sustancial, a continuación se extracta.

La privación absoluta al parlamentario recurrente tanto de los asistentes como de la subvención especial y fija, junto a la delicada y especial protección que merecen las funciones de todo parlamentario, obliga a un examen detenido de la cuestión suscitada que no es posible en el trámite de admisión, si, como ocurre aquí, la falta de contenido constitucional no parece manifiesta. Consideración a la que el Ministerio Fiscal añade la necesidad de conocer el contenido de los escritos de impugnación presentados en su día ante la Junta de portavoces, así como los Acuerdos completos, incluido el de 26 de junio de 2003.

En consecuencia, el Ministerio Fiscal, sin perjuicio de la conclusión a la que finalmente pueda llegar, interesa la admisión a trámite de la demanda.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Tras el examen de las alegaciones efectuadas por el recurrente en amparo y el Ministerio Fiscal, ha de llegarse a la conclusión de que la demanda de amparo carece manifiestamente de contenido constitucional que justifique una decisión sobre el fondo de la misma en forma de Sentencia por parte de este Tribunal, lo que constituye la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1.c) LOTC.

Tal conclusión en modo alguno puede verse alterada por la documentación cuya petición interesa el Ministerio Fiscal, pues nada aportan al examen del contenido de la demanda de amparo, de un lado, el escrito de impugnación que en su día el recurrente en amparo presentó ante la Junta de portavoces contra los Acuerdos de la Mesa de la Cámara ahora recurridos, ni, de otro, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 26 de junio de 2003, que se reproduce en el escrito de demanda y se recoge en los antecedentes de esta resolución, por el que se le incorporó al Grupo Parlamentario Mixto, se le reconoció la portavocía del mismo y se le asignó a dicho Grupo Parlamentario exclusivamente la subvención variable, en aplicación del art. 35.2 del Reglamento de la Cámara y del Acuerdo, también ahora recurrido, de 25 de junio de 2003 sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios.

2. La demanda de amparo tiene por objeto la impugnación de los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Navarra de 25 de junio de 2003, ratificados por la Junta de portavoces en su sesión de 8 de septiembre de 2003, sobre dotación de asistentes a los Grupos Parlamentarios, el primero, sobre asignaciones económicas especiales a los Parlamentarios Forales, el segundo, y sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios, el tercero.

El demandante de amparo, único Diputado integrante del Grupo Parlamentario Mixto, al no haberse incorporado a ningún de los Grupos Parlamentarios constituidos en la Cámara al inicio de la Legislatura, ni siquiera al formado por los Diputados que con él fueron elegidos en la candidatura de la coalición electoral EA/EAJ-PNV, imputa a los mencionados Acuerdos la vulneración, en primer término, del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que establecen las Leyes (art. 23.2 CE), al cercenar los derechos reconocidos a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios en el Reglamento, sin que se hubieran seguido los cauces o trámites oportunos para su modificación, pues de hecho suponen una reforma encubierta del dicho Reglamento, así como por incurrir en una absoluta falta de motivación y en manifiesta irrazonabilidad y arbitrariedad, no respetando la debida proporcionalidad en la asignación de medios a los Grupos Parlamentarios. Además, en segundo lugar, entiende que los Acuerdos impugnados lesionan también el principio de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 CE), al implicar un cambio de criterio de la Mesa y de la Junta de Portavoces arbitrario y carente de la

necesaria fundamentación jurídica en la aplicación del art. 29.3 del Reglamento de la Cámara, ya que a los Diputados que se presentaron en la misma candidatura que el demandante de amparo se les permitió crear Grupo Parlamentario propio, en tanto que a él se le restringen sus derechos por no adscribirse a ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos.

3. Delimitadas en los términos expuestos las cuestiones suscitadas con ocasión de la presente demanda de amparo, es necesario traer a colación al objeto de afrontar la primera de las vulneraciones constitucionales denunciadas la reiterada doctrina de este Tribunal sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE), en conexión con el ejercicio de la función representativa parlamentaria.

De conformidad con la referida doctrina constitucional, el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos "a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes", no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. Esta garantía resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes, reconocido en el art. 23.2 CE, pues este Tribunal ha establecido una directa conexión entre los derechos de los parlamentarios ex art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), dado que "puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos", de suerte que "el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido o sería ineficaz si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en el ejercicio".

Ahora bien, ha de reconocerse asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal y esa configuración corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica.

Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia

constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de el Asamblea impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2, por todas, y doctrina allí citada).

4. El marco normativo configurador en el que se insertan materialmente los Acuerdos impugnados aparece recogido en el propio Reglamento de la Cámara.

En el Capítulo I, "De los Derechos de los Parlamentarios Forales", de su Título II, "De los Parlamentarios Forales", el art. 14.1 dispone que "Los Parlamentarios Forales tendrán derecho a recibir directamente o bien a través de su Grupo Parlamentario la asistencia necesaria para el desarrollo de sus tareas. Los Servicios Generales de la Cámara se la facilitarán, en especial, por cuanto hace referencia a información y documentación". Y, a los efectos que a este recurso de amparo interesa, el art. 15, en sus dos primeros apartados, resulta del siguiente tenor: "1. Los Parlamentarios Forales percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función. 2. La Mesa de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, determinará la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de dicha asignación, entre los que deberá figurar el deber de asistencia señalado en el artículo 21 del presente Reglamento".

Por su parte, en el Título III, "De los Grupos Parlamentarios", el art. 29.1 establece que "Para la constitución de un Grupo Parlamentario será precisa la agrupación de, al menos, tres Parlamentarios Forales", previendo el art. 31 que "Los Parlamentarios Forales no integrados en ninguno de los grupos constituidos [...] quedarán incorporados al Grupo Mixto". En cuanto a los medios económicos y materiales de los Grupos Parlamentarios, el art. 35 resulta del siguiente tenor: "1. El Parlamento, a fin de que los Grupos Parlamentarios puedan desarrollar sus funciones, pondrá a su disposición locales y medios suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en proporción al número de Parlamentarios de cada uno de ellos. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el importe de la subvenciones de los Parlamentarios Forales que se incorporen al Grupo Parlamentario Mixto durante la Legislatura, una vez producida la constitución de los Grupos Parlamentarios, alcanzará única y exclusivamente a la parte variable a que se hace referencia en el número anterior. 3. La Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, determinará la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de las referidas asignaciones entre los que deberá figurar el deber de asistencia a que se refiere el art. 29.4 del presente Reglamento".

5. Por su parte, tres son los Acuerdos de la Mesa del Parlamento impugnados por el demandante de amparo, cuyo contenido se ha reproducido en los antecedentes de este Auto.

En primer lugar, el Acuerdo de 25 de junio de 2003, por el que se modifica el Acuerdo de 16 de diciembre de 2002, por el que se dota de asistentes a los Grupos Parlamentarios. En la Exposición de Motivos del citado Acuerdo se dice que en la pasada Legislatura la Mesa aprobó "dotar a los Grupos Parlamentarios de asistentes, partiendo del dato fáctico de que los mismos, incluido el Grupo Mixto, estaban integrados por, al menos, tres Parlamentarios. Por ello, el apartado 2º del Acuerdo se refería en cuanto a la designación del asistente correspondiente al Grupo Mixto a la propuesta unánime de sus miembros o de la mayoría de los mismos". Pues bien, teniendo en cuenta el número mínimo de integrantes de los Grupos Parlamentarios que establece el art. 29.1 del Reglamento y la debida proporcionalidad que se debe guardar en la atribución de medios a los Grupos Parlamentarios prevista en el art. 35.1 del Reglamento, la Mesa considera conveniente, dada la composición de los Grupos al inicio de esta VI Legislatura, explicitar la anterior consideración y, en consecuencia, introduce el siguiente nuevo apartado en el Acuerdo: "El Grupo Parlamentario Mixto contará con un asistente, siempre que dicho Grupo esté integrado por, al menos, tres Parlamentarios Forales".

El segundo Acuerdo, también de fecha 25 de junio de 2003, modifica las normas aprobadas por la Mesa de la Cámara de 11 de abril de 1995 sobre asignaciones económicas especiales a los Parlamentarios Forales. Tales asignaciones tiene por objeto retribuir la especial dedicación a la actividad parlamentaria de los Portavoces titulares o adjuntos de los Grupos Parlamentarios. En concreto, la modificación impugnada con ocasión de la presente demanda de amparo dispone en su Exposición de Motivos que dichas normas sobre asignaciones económicas especiales "partían del supuesto de hecho de que el Grupo Parlamentario Mixto estaba integrado por, al menos, dos Parlamentarios Forales, disponiendo en su norma décima, que dicho Grupo podrá presentar la propuesta del Parlamentario que va a disfrutar de la asignación con la conformidad de todos y cada uno de sus miembros". En consecuencia, dado que en esta VI Legislatura el Grupo Parlamentario Mixto esta integrado por un solo Diputado, la Mesa considera conveniente explicitar "lo que actualmente está implícito en la referida norma, la exigencia de que dicho Grupo esté constituido por, al menos, dos Parlamentarios para que se puedan aplicar las Normas sobre asignaciones especiales". Por ello, en el marco del art. 15 del Reglamento de la Cámara, dispone modificar las referidas normas, adicionando un nuevo párrafo del siguiente tenor: "En el supuesto de que el Grupo Parlamentario Mixto no esté integrado por, al menos, dos Parlamentarios Forales, su único miembro no podrá disfrutar de la asignación económica especial".

Finalmente, el último de los Acuerdos impugnados, en aplicación de lo dispuesto en el art. 35.2 del Reglamento de la Cámara, añade un nuevo párrafo al art. 1 de las Normas sobre asignaciones económicas a los Grupos Parlamentarios aprobadas por la Mesa en fecha 15 de mayo

de 1989 del siguiente tenor: "En el caso del Grupo Parlamentario Mixto se tendrá en cuenta lo dispuesto en el art. 35.2 del Reglamento del Parlamento, disposición que será aplicable a los Parlamentarios Forales que, habiendo figurado en las listas electorales de una formación política, agrupación o coalición electoral, no se integren en el Grupo Parlamentario constituido por la mayoría de los Parlamentarios elegidos en la lista de la respectiva formación, agrupación o coalición".

6. El examen de las quejas del recurrente en amparo ha de partir de la previa consideración de que, en principio, no cabe excluir que los Acuerdos de los órganos rectores de la Cámara sobre dotación de medios materiales y personales a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios puedan llegar a afectar al núcleo de la función representativa parlamentaria, en cuanto tales medios resultan instrumentales para el ejercicio de la referida función, de modo que no cabe excluir que una privación de los medios materiales y personales que reglamentariamente pudieran corresponder a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios pudiera resultar lesiva del derecho fundamental invocado en la medida en que obstaculice indebidamente o desproporcionadamente o impida el ejercicio en condiciones de igualdad, sin fundamento objetivo y razonable, de las funciones parlamentarias. En este sentido, este Tribunal tiene declarado en relación con las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, pronunciamiento que cabe extender a la dotación de otros medios personales y materiales, que su finalidad 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 reglamentario, han de integrarse de los recursos económicos necesarios" (STC 214/1990, FJ 7) y, con base en la referida consideración, ha examinado la adecuación o no al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) de Acuerdos de los órganos rectores de las Cámaras sobre dotación de medios personales y materiales a los Grupos Parlamentarios (SSTC 214/1990; 15/1992).

7. Sentado cuanto antecede, ha de rechazarse, en primer lugar, que los Acuerdos impugnados contravengan las previsiones del Reglamento de la Cámara sobre dotación de medios personales y materiales a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios, como se sostiene en la demanda de amparo, e impliquen, en consecuencia, una reforma implícita del mismo sin seguir los trámites y las mayorías requeridas.

En efecto, el Reglamento de la Cámara ni prevé la dotación de asistentes a los Grupos Parlamentarios, ni asignaciones económicas especiales a los Parlamentarios Forales, de modo que el recurrente en amparo no ha sido privado, frente a lo que se afirma en la demanda de amparo y por lo que se refiere a los dos Acuerdos que regulan tales aspectos, de ningún derecho o facultad

reglamentariamente reconocido. En otras palabras, que al Grupo Parlamentario Mixto, integrado únicamente por el demandante de amparo, no se le dote de asistente o que al recurrente en amparo se le deniegue la asignación económica especial de Portavoz de Grupo Parlamentario en modo alguno supone que a dicho Grupo Parlamentario y al demandante de amparo se le haya privado de medios personales y materiales que reglamentariamente le correspondiesen.

El Reglamento de la Cámara, como se ha dejado constancia, únicamente reconoce a los Parlamentarios el derecho a "recibir directamente o bien a través de su Grupo Parlamentario la asistencia necesaria para el desarrollo de sus tareas. Los Servicios Generales de la Cámara se la facilitarán, en especial, por cuanto hace referencia a información y documentación" (art. 14.1) y prevé, asimismo, que "a fin de que los Grupos Parlamentarios puedan desarrollar sus funciones, [el Parlamento] pondrá a su disposición locales y medios suficientes..." (art. 35.1). Es obvio, que el hecho de que al Grupo Mixto, por estar integrado por un solo Diputado, no se le dote de asistente en modo alguno supone que no se le dote de los medios suficientes para el desarrollo de sus funciones, ni que el demandante de amparo, como único integrante de dicho Grupo, no reciba de la Cámara la asistencia necesaria para el desempeño de sus tareas. Basta al respecto con constatar que al referido Grupo y a su único integrante le corresponden los medios materiales y personales que para el desarrollo de sus funciones han sido establecidos para los Grupos Parlamentarios por la Mesa de la Cámara en las normas de desarrollo del artículo 35 del Reglamento.

En el mismo sentido, ha de indicarse que el Reglamento únicamente prevé en cuanto a las asignaciones de los Parlamentarios Forales que "percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función" (art. 15.1), de modo que, de un lado, no está reglamentariamente establecida la percepción de asignaciones económicas especiales por los Parlamentarios Forales y, de otro, el demandante de amparo no ha sido privado de la asignación que le corresponde como Diputado Foral, reguladas para el ejercicio de 2003 por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 17 de enero de 2003.

E igual conclusión se impone en relación con el Acuerdo sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios, en virtud del cual únicamente se le otorga al Grupo Parlamentario Mixto la subvención variable que corresponde a todos los Grupos Parlamentarios en proporción al número de Parlamentarios de cada uno de ellos, no concediéndosele la subvención fija idéntica para todos los Grupos Parlamentarios. En efecto, el referido Acuerdo es mera aplicación del art. 35.2 del Reglamento de la Cámara que contempla como excepción a la regla general de que los Grupos Parlamentarios reciban una subvención fija y otra variable el supuesto de la incorporación de Parlamentarios al Grupo Mixto durante la legislatura, disponiendo al respecto que "el importe de las subvenciones de los Parlamentarios Forales que se incorporen al Grupo Parlamentario Mixto durante la Legislatura, una vez producida la constitución de los Grupos Parlamentarios, alcanzará única y exclusivamente a la parte variable [de la subvención] a que se hace referencia en el número

anterior". De modo que en relación con dicho Acuerdo no puede compartirse la consideración de que contraviene el Reglamento de la Cámara. En realidad, lo que el demandante de amparo cuestiona al impugnar este Acuerdo es la interpretación y aplicación que la Mesa de la Cámara, confirmadas después por la Junta de Portavoces, hace de la expresión "durante la Legislatura, una vez producida la constitución de los Grupos Parlamentarios", pues en su opinión no cabe aplicarle a él el art. 35.2 del Reglamento ya que se incorporó al Grupo Parlamentario Mixto al inicio de la Legislatura, no "durante" la misma. Así pues, en este extremo la queja del recurrente en amparo se circunscribe a su discrepancia con la interpretación y aplicación que los órganos rectores de la Cámara han hecho del citado precepto reglamentario, la cual, a tenor de la previsión reglamentaria y de la finalidad perseguida por la misma, como se indica en la Exposición de Motivos del Acuerdo, en modo alguno cabe tildar de arbitraria, irrazonable y discriminatoria. En este sentido, ha de traerse a colación la doctrina constitucional, según la cual "que el derecho del art. 23.2 CE sea un derecho de configuración legal no significa que sea un derecho a la legalidad parlamentaria, de suerte que a su través el Tribunal Constitucional pueda hacer valer su criterio frente al legítimamente adoptado por los órganos competentes de la Cámara en el ejercicio de sus facultades que tienen constitucional y reglamentariamente encomendadas. Por ello mismo, sólo cuando el acto o disposición impugnada comporte un tratamiento desigual o discriminatorio o cuando repercuta de modo tal sobre los derechos que integran el estatuto del representante que vacíen de contenido el ejercicio de su función, afectando indirectamente el derecho de los ciudadanos a verse representados (art. 23.1 CE), la infracción de la legalidad parlamentaria puede producir una vulneración del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 de la Constitución " (ATC 35/2001).

Ahora bien, la circunstancia de que los Acuerdos impugnados no sean contrarios al Reglamento Parlamentario, como se ha dejado constancia, no implica sin embargo que por sí mismos no puedan vulnerar el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE).

8. El demandante de amparo achaca también a los Acuerdos de la Mesa de la Cámara impugnados una absoluta falta de motivación.

Basta, sin embargo, la lectura de los referidos Acuerdos, de los que se ha dejado constancia, para rechazar la tacha que a los mismos dirige el recurrente en amparo. En efecto, en todos ellos se justifican los Acuerdos adoptados y su tenor por la nueva circunstancia acaecida en esta Legislatura de estar integrado el Grupo Parlamentario Mixto por un único Diputado y la necesidad de guardar y respetar la debida proporcionalidad en la dotación de medios a los Grupos Parlamentarios, a tenor del número mínimo necesario para su formación, que el Reglamento fija en, al menos, tres Parlamentarios Forales (arts. 29.1 y 35.1). Es más, la Junta de Portavoces al desestimar la

impugnación por el recurrente en amparo de los Acuerdos de la Mesa de la Cámara razona detalladamente la fundamentación de cada uno de los Acuerdos ahora recurridos en amparo.

Así pues, frente a la queja del recurrente en amparo, ha de concluirse que tanto la Mesa de la Cámara como la Junta de Portavoces, a la vista de los Acuerdos impugnados, han cumplido con la exigencia de motivar las decisiones adoptadas, aunque es obvio que tal satisfacción formal no basta para concluir que los Acuerdos recurridos son conformes o no al derecho fundamental invocado por el demandante de amparo, puesto que este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de facultades o medios que reglamentariamente corresponden a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios, ni que se manifieste desprovista de razonabilidad o lesiva de la igualdad entre representantes.

9. El demandante de amparo entiende asimismo que ha resultado lesionado por los Acuerdos impugnados el derecho reconocido en el art. 23.2 CE por incurrir en manifiesta irrazonabilidad con la doctrina recogida en la STC 214/1990 y no respetar la debida proporcionalidad atendiendo a la composición numérica de los Grupos Parlamentarios. En este sentido considera que hubiera resultado más proporcional, dado que es el único integrante del Grupo Parlamentario Mixto, dotarle de un asistente a tiempo parcial y reconocerle el derecho a recibir las asignaciones especiales como Portavoz del Grupo Parlamentario, pero reduciendo su cuantía en atención a la composición numérica del mismo.

Frente a la queja del recurrente en amparo no es ocioso recordar que este Tribunal ha declarado que no lesionan el art. 23.2 CE aquellas resoluciones de las Cámaras parlamentarias por las que se reducen las subvenciones del Grupo Mixto o se modula su participación en las Comisiones cuando precisamente se encuentra integrado por un solo parlamentario, de modo que "la atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse formado por un único parlamentario no puede reputarse contraria al art. 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos" (STC 44/1995, FJ 4). Así en la STC 214/1990, invocada precisamente por el demandante de amparo, este Tribunal entendió que la interpretación del Reglamento Parlamentario efectuada por la Mesa de la Cámara en el sentido de reducir las subvenciones correspondientes al Grupo Parlamentario Mixto por estar integrado por un único Diputado y a tenor del número mínimo de Diputados necesarios para la formación de Grupo Parlamentario "no puede tenerse por vulneradora del derecho fundamental que al recurrente, como único componente del Grupo Mixto, le reconoce el art. 23.2 de la CE, ya que con la decisión de la Mesa no se le priva de ejercer las funciones de su cargo de Diputado sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento". "La graduación de la cuantía de las subvenciones -continúa la Sentencia- exclusivamente en atención al

carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños. Lo que no cabe es pretender o sostener la tesis que la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el art. 23.2 CE" (FJ 7). En esta misma línea doctrinal, en la STC 15/1992 se declaró que la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Parlamentario Mixto al estar integrado por un solo Diputado en atención al número de Diputados exigido por el Reglamento para formar Grupo Parlamentario obedecía a "un fundamento objeto y razonable", no produciéndose de hecho "una real desigualdad".

La aplicación de la doctrina constitucional expuesta ha de conducir a desestimar la queja del recurrente en amparo, quien se ha visto privado de algunos de los medios materiales y personales con que los Acuerdos impugnados dotan a los Grupo Parlamentarios como consecuencia de integrar un Grupo Parlamentario unipersonal cuando el Reglamento de la Cámara exige al menos tres Parlamentarios Forales para formar Grupo Parlamentario, sin que dichos Acuerdos impidan o dificulten gravemente, o, al menos, nada se argumenta o aduce al respecto en la demanda de amparo, el ejercicio de las facultades que al demandante de amparo le corresponden como Parlamentario.

Cierto es que quizás hubiera sido posible y más proporcional conferir al demandante de amparo, en atención a la composición numérica del Grupo Parlamentario Mixto, un asistente a tiempo parcial y parte de las asignaciones especiales del cargo de portavoz, pero desde la perspectiva de control propia de este Tribunal no le corresponde constatar cuál es o cuál pudiera haber sido la decisión más respetuosa con el principio de proporcionalidad, sino que basta con comprobar que la adoptada en este caso por el órgano rector de la Cámara ha respetado dicho principio y no ha lesionado el derecho fundamental invocado por el demandante de amparo.

10. Por último, el recurrente en amparo invoca frente a los Acuerdos impugnados la lesión del principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE), pues entiende que la Mesa de la Cámara y la Junta de portavoces se han separado arbitraria e injustificadamente del criterio mantenido en la aplicación del art. 29.1 del Reglamento en relación con los Diputados que fueron elegidos en la misma candidatura que el demandante de amparo, a quienes se les permitió crear Grupo propio, con el reconocimiento de los medios y facultades que ello implica, en tanto que el ahora recurrente en amparo ha visto mermados sus derechos por no haberse incorporado a dicho Grupo.

El examen de esta segunda queja del demandante de amparo requiere recordar que, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, cuando de la igualdad en el acceso a cargos

públicos se trata, el genérico mandato de igualdad en todos los sectores del ordenamiento jurídico, previsto en el art. 14 CE, se ve reconducido y subsumido en el específico ámbito del art. 23 CE, de no mediar uno de los criterios sospechosos de diferenciación recogidos en el art. 14 CE (STC 64/2002, FJ 7, por todas). Dicho esto, es suficiente para desestimar en este extremo la queja del recurrente en amparo con constatar que el Grupo Parlamentario que formaron el resto de Parlamentarios elegidos en la misma candidatura que el demandante de amparo se constituyó con el número mínimo de Diputados -3- que exige el Reglamento de la Cámara para poder formar Grupo Parlamentario, correspondiéndoles, por tanto, idénticos medios personales y materiales que al resto de los Grupo Parlamentarios integrados, al menos, por el número de Diputados requerido por el Reglamento. En consecuencia, no cabe apreciar cambio alguno de criterio en los Acuerdos de la Mesa de la Cámara y de la Junta de portavoces, sino una correcta y adecuada aplicación del art. 29.1 del Reglamento de la Cámara.

Por lo expuesto, la Sección

ACUERDA

La inadmisión de la presente demanda de amparo, por carecer manifiestamente de contenido constitucional [art. 50.1.c) LOTC], y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veintiséis de mayo de dos mil cuatro.