

Pilar Cortés Bureta
FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

EL CARÁCTER PROPORCIONAL DE LA SUBVENCIÓN FIJA DEL GRUPO MIXTO. COMENTARIO A LA STC 214/1990, DE 20 DE DICIEMBRE

Según el art. 72 de la Constitución, las Cámaras legislativas tienen autonomía para elaborar sus presupuestos. No obstante, esa autonomía es relativa, pues no opera en el mismo sentido a la hora de determinar los ingresos o los gastos. Y no lo hace porque los Parlamentos no disponen de ingresos obtenidos directamente por ellos, fruto de su actividad económica, sino que dependen de las asignaciones presupuestarias del Estado. Las Cámaras no pueden elegir un sistema de financiación u otro, sino que el único posible es la transferencia de recursos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado¹.

Ahora bien, cuando sí gozan de plena independencia, es a la hora de distribuir esos ingresos, a la hora de determinar su uso particularizado. Esa «libre disposición» viene marcada, en cierto modo, por una serie de previsiones legales y reglamentarias que las Cámaras deben atender. Ese es el caso de la asignación presupuestaria que las Cámaras deben destinar para subvencionar a los grupos parlamentarios integrados en ellas.

Se trata de una previsión recogida en los Reglamentos de las distintas Cámaras Legislativas, tanto del Congreso y del Senado como de las Asambleas Autonómicas, y consiste, en líneas generales, en la concesión de una subvención a los grupos parlamentarios, integrada por una cantidad fija para todos y otra variable en función del número de miembros del grupo (así lo recoge el art. 28 del Reglamento del Congreso, el art. 34 del Reglamento del Senado, el art. 21 del Reglamento del parlamento Vasco, el art. 22 de reglamento del Parlamento Catalán, el art. 27 del Reglamento del Parlamento

¹ MONTEJO VELLILLA, S., «El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera», El Parlamento y sus transformaciones actuales, A. Garrorena Morales (ed.), Tecnos, Madrid, 1990.

gallego, el art. 25 del Reglamento del Parlamento Andaluz, el art. 33 del Reglamento de la Junta General de Asturias, el art. 26 del Reglamento de la Asamblea regional de Cantabria, el art. 20 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, el art. 27 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, el art. 27 del Reglamento de las Cortes Valencianas, el art. 26 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, el art. 26 del Reglamento del Parlamento Canario, el art. 35 del Reglamento del Parlamento Navarro, el art. 24 del Reglamento de la Asamblea Extremeña, el art. 27 del Reglamento del Parlamento Balear, el art. 27 del Reglamento de la Asamblea Madrileña, el art. 24 del Reglamento de las Cortes de Castilla-León, el art. 26 del Reglamento de las Cortes de Aragón, el art. 46 del Reglamento de la Asamblea de Ceuta y, finalmente, el art. 22 del Reglamento Orgánico de la Asamblea de la Ciudad autónoma de Melilla).

La encargada de fijar esas cuantías es la Mesa de la respectiva Cámara, siempre dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria. Pues bien, determinar el complemento variable para cada uno de los grupos, en función del número de integrantes, no resulta difícil ni plantea situaciones de discordia. Sin embargo, a la hora de establecer la cantidad fija, igual para todos los grupos, es cuando puede aparecer algún problema. Y puede haberlo porque en algunos Reglamentos, como es el caso del Reglamento de las Cortes de Aragón, el del Parlamento Balear o el de las Cortes Valencianas, se establece que la asignación fija que recibe cada grupo parlamentario, en el caso del Grupo Mixto, sea proporcional a los miembros que lo integran.

Sobre esta cuestión ha tenido la oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la STC 214/1990, de 24 de diciembre, con motivo de la resolución de un recurso de amparo presentado por un Diputado de la Asamblea de Madrid.

En 1988, un miembro del Grupo Parlamentario de Alianza Popular de la citada Asamblea, decide pasar a integrar el Grupo Mixto, que en aquel momento no contaba con ningún miembro. Como se trataba de la aparición de un nuevo Grupo, era preciso dotarlo de su asignación económica correspondiente y, en ese sentido, el art. 27 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, prevé que «La Asamblea (...) 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 Cámara (...)

Pues bien, la Mesa de la Cámara acordó concederle la subvención variable por Diputado y año, pero respecto a la subvención fija entendió que estaba prevista para el supuesto normal de que los Grupos contasen, al menos, con cinco miembros (que son los exigidos por el art. 21.1 del mismo Reglamento para poder formar Grupo Parlamentario) y, en los casos en que, como el presente, no se alcance ese número, dicha subvención se otorgará por quintas partes. En este caso, al tratarse de un Grupo integrado por un solo miembro, le correspondería una quinta parte de la subvención fija anual.

El diputado afectado interpuso recurso de reposición contra esos Acuerdos de la Mesa, recurso que fue desestimado con el argumento de que tal previsión estaba pensada para «el supuesto normal de que los Grupos Parlamentarios cuenten con cinco miembros (...), no para un caso tan especial y extraordinario como el de un Grupo Mixto integrado por un solo diputado, desgajado de otro Grupo después de comenzar la legislatura». En verdad, si se reconocía el derecho a percibir íntegramente la subvención fija a un Grupo con un solo Diputado, esa cantidad sería disfrutada sólo por él, mientras que en los demás Grupos tendría que dividirse entre 7, 17, 31 ó 40, entre todos los miembros, lo cual produciría un resultado injusto.

Agotada la vía ordinaria, el Diputado decidió interponer recurso de amparo contra los Acuerdos de la Mesa, en cuanto limitaban la participación que le correspondía en las subvenciones a percibir. Argumentó que la Mesa había confundido el criterio de subvención fija idéntica con el de subvención variable, que atiende al número de Diputados de cada grupo, contraviniendo el art. 27 del Reglamento, el art. 14 de la Constitución, en cuanto se basa en una discriminación en razón de la opinión y el art. 23.2 de la Constitución porque se le privaba de ejercer las funciones de su cargo de Diputado sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

El Fiscal interesó la inadmisión de la demanda por entender que «el principio de igualdad (...), exige tratar desigualmente las situaciones diferentes, y tal es el caso del recurrente, único integrante del Grupo Mixto. Pretender que debe tratarse en pie de igualdad con los otros cuatro grupos es lo que implica una desigualdad, mientras que la decisión contraria no puede considerarse discriminatoria», «los Acuerdo impugnados dan al recurrente una participación suficiente en las funciones y presupuestos de la Asamblea».

La Asamblea de Madrid, por su parte, interesó la desestimación del recurso y alegó que «la decisión recurrida no hace otra cosa que adaptar a las circunstancias de un caso enteramente especial y atípico el enunciado de una norma general», «esta adaptación, que no violación, se basa en razones de equidad y proporcionalidad, y será de aplicación a cualesquiera otras situaciones iguales que en el futuro se presenten, evitando así toda apariencia de discriminación. Si el Grupo Mixto llegase a contar en el futuro con el mínimo de cinco miembros recibirá la asignación fija en las mismas condiciones que [los] restantes Grupos que alcanzaron este mínimo».

Por otro lado, tampoco estimó que se hubiesen violado el art. 14 de la Constitución con el Acuerdo, pues, si bien la asignación de una quinta parte de la subvención fija «supone una separación respecto a la correspondiente a los Grupos ordinarios, tal situación no puede calificarse de discriminatoria. Se trata de una medida objetiva y proporcionada, que atiende a las enormes diferencias que existen entre el caso atípico de un Grupo creado con posterioridad al inicio de la legislatura, e integrado por un solo miembro proveniente además de otro Grupo Parlamentario, y el supuesto normal de Grupos Parlamentarios integrados por, al menos, cinco miembros (...)». La Asamblea cree justificada, razonablemente, la distinción y entiende que «el respeto al principio de igualdad se manifiesta en que este mismo criterio será de aplicación a las situaciones futuras del mismo tenor que puedan producirse».

Que los grupos parlamentarios reciban una subvención de la Cámara respectiva, no tiene otra finalidad que la de facilitarles el ejercicio de sus funciones y que éstas las desarrollen de una forma independiente, sin someterse a la inestabilidad que podría acompañar a cualquier otro tipo de financiación. Por eso, se pretende que todos los grupos parlamentarios tengan asegurado un mínimo económico que, además, sea igual para todos los grupos, por lo que se prevé una subvención fija. Pero, por otro lado, a la vista de que los grupos no son iguales, en el sentido de que no están integrados por el mismo número de miembros, también se ha previsto una subvención variable en función de los integrantes.

Sin embargo, hasta la subvención fija, cuyo objetivo es dar un trato igualitario a los distintos grupos parlamentarios, puede tener un efecto discriminatorio. En efecto, cuando los Reglamentos de las diversas Cámaras hablan de la subvención fija, la mayoría lo hacen refiriéndose a todos los grupos parlamentarios sin excepción, y en esos

mismos Reglamentos se establece el número mínimo de miembros necesario para poder constituir grupo. Pero ¿qué ocurre si no se alcanza ese número?, pues que esos diputados pasarían a formar parte del Grupo Mixto, de manera que éste podría estar integrado por menos miembros que el resto de los grupos².

Así las cosas, en el caso que estamos comentando de la Asamblea de Madrid, está prevista la concesión de una subvención fija para los grupos parlamentarios, precisándose cinco diputados para formarlo, pero el Grupo Mixto está integrado por un único miembro, y también es un grupo parlamentario, con lo cual tendrá derecho a las subvenciones.

Si hacemos una interpretación literal del art. 27 del Reglamento, debería recibir la subvención fija, íntegramente, más la proporcional por diputado y año. Pero si tenemos en cuenta que la finalidad de la norma no es otra que dar un trato igual a los grupos, con esa medida se estaría creando una situación claramente discriminatoria a favor del Grupo Mixto, que dispondrá de esos fondos para un sólo diputado, mientras que los demás grupos tendrán que dividirlos entre sus miembros (7, 17, 31 ó 40), y en eso se basa la posición del Fiscal para pedir la inadmisión de la demanda. Si la subvención está pensada para cubrir los gastos de funcionamiento de los grupos y para ayudarles a llevar a cabo sus funciones, a nadie se le escapa que los gastos serán mayores cuantos más miembros tenga el grupo.

Es verdad que la disposición reglamentaria no hace excepciones para el Grupo Mixto, por eso parece necesario, como pone de manifiesto la Asamblea de Madrid, adaptar la disposición general a las circunstancias especiales y concretas que rodean este caso. Coincidimos en que, lo perseguido con los Acuerdos de la Mesa impugnados, es una adaptación y no una violación, que además, dice la Asamblea, volverá a aplicarse ante circunstancias iguales, de manera que no se derive la vulneración del art. 14 de la Constitución.

A la vista de estos argumentos, el Tribunal decidió denegar el recurso de amparo. En-

2 El Reglamento del Parlamento Andaluz, en su art. 25, dispone que los grupos reciban las subvenciones necesarias para cubrir sus gastos de funcionamiento, pero no especifica si las subvenciones serán fijas o variables. Lo que sí hace es prever un régimen especial y concreto para el Grupo Mixto, para el cual, el importe de las subvención se establecerá atendiendo, exclusivamente, al número de miembros que lo integren.

tendió que los Acuerdos de la Mesa impugnados, sólo pretendían tratar de forma equitativa, una situación que no era la prevista en el Reglamento, sin que la reducción de la subvención correspondiente al Grupo Mixto dificultase o impidiese el cumplimiento de las funciones propias de dicho Grupo.

El Tribunal Constitucional entendió que:

«como el art. 21 del Reglamento requiere un número de Diputados no inferior a cinco para constituir Grupo Parlamentario, la Mesa entendió que en el caso del grupo Mixto, integrado por un solo Diputado, no se daba el supuesto normal originariamente pensado en orden al reparto igual de las cantidades correspondientes al concepto de subvención fija. Al contrario, sería poco equitativo, a juicio de la Mesa, otorgar una subvención fija al Grupo Mixto idéntica a la percibida por los restantes Grupos. Se trataría de evitar, pues, concluye la Mesa, que una interpretación literal del Reglamento condujera a resultados desproporcionados o injustos» (F.J. 7).

Para el Tribunal Constitucional era evidente que:

«la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, 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. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones 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 designadas a este objetivo 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 de 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 de la Constitución» (F.J. 7).

Con esta decisión, se estaba avalando la previsión de algunos Reglamentos Autonómicos, a los que hemos hecho referencia, de establecer el carácter proporcional de la subvención fija. Previsión que puede parecer contradictoria en sus términos, pues algo fijo no puede ser proporcional, pero que, a la luz de los argumentos vertidos con ocasión del recurso de amparo interpuesto, tanto por el Fiscal como por el Tribunal, es la forma más justa de repartir la subvención entre los distintos grupos.