

DICTAMEN SOBRE LA POSIBILIDAD DE EMBARGAR  
LAS ASIGNACIONES ECONOMICAS DE LOS DIPUTADOS  
Y LAS SUBVENCIONES DE LOS GRUPOS  
PARLAMENTARIOS (\*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. LOS BIENES INEMBARGABLES: 1. Reglas generales sobre el embargo de bienes; 2. Bienes inembargables.—III. SUBVENCIONES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—IV. ASIGNACIONES ECONÓMICAS A LOS DIPUTADOS: 1. En general; 2. Derecho histórico español; 3. El artículo 71,4 de la Constitución; 4. La asignación económica en los reglamentos del Congreso y del Senado.—V. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO

La cuestión de si las «asignaciones económicas de los diputados» y las «subvenciones de los grupos parlamentarios» son susceptibles de ser embargadas para asegurar el cumplimiento de obligaciones pecuniarias, exige determinar si tales asignaciones y subvenciones tienen el carácter de bienes embargables o son, por el contrario, bienes inembargables, según las leyes procesales.

En nuestro derecho rige el principio de responsabilidad patrimonial ilimitada del deudor (art. 1911 Código civil) del que deriva que todos sus bienes son susceptibles de embargo para asegurar el cumplimiento de sus deudas salvo que, por excepción, concurra una causa de inembargabilidad.

Es necesario, por tanto, examinar en primer lugar las reglas procesales sobre el embargo de bienes —especialmente aquellas que califican a algunos bienes de inembargables y, seguidamente, comprobar si las asignaciones a diputados y subvenciones a grupos parlamentarios están incluidas o no en la categoría de los bienes inembargables.

---

(\*) El presente dictámen y los que a continuación se publican fueron elaborados por los servicios jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a petición de la Mesa de la Cámara.

## II. LOS BIENES INEMBARGABLES

### 1. Reglas generales sobre el embargo de bienes

El conjunto de reglas generales que rigen los diferentes procedimientos de embargo y de apremio sobre bienes convergen en las reglas básicas de la Ley de Enjuiciamiento civil que son las que determinan el orden de proceder en los embargos y los bienes que son inembargables:

— En los procesos sometidos a la *Ley de Enjuiciamiento criminal* tanto cuando se trata de embargos de *bienes del procesado* (artículos 589 y sigs.) como de supuestos de *responsabilidad civil de terceras personas* (art. 615), tales embargos se efectuarán «guardándose el orden establecido en el artículo 1447 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y bajo la prohibición contenida en los artículos 1448 y 1449 de la misma» (art. 598).

— En los *procedimientos administrativos de apremio sobre el patrimonio* (art. 104,a de la Ley de Procedimiento Administrativo) se «seguirá el procedimiento previsto en el Estatuto de Recaudación» (art. 105 de la Ley de Procedimiento Administrativo y art. 131 de la Ley General Tributaria). El Reglamento General de Recaudación, aprobado por Decreto 3154/1968 de 14 de noviembre establece que «el orden a observar en el embargo de bienes se sujetará a lo establecido en el artículo 1447 de la Ley de Enjuiciamiento civil» (artículo 109) y que «no serán susceptibles de embargo los bienes exceptuados de traba por los artículos 1448 y 1449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil» (art. 110).

— La Ley de Enjuiciamiento Civil constituye, pues, la norma básica que regula el orden de proceder y los bienes susceptibles de embargo, no sólo en los procesos civiles, sino también en los criminales y en los apremios administrativos.

Sobre el *orden de proceder* en los embargos, el art. 1447 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dice:

«Art. 1447. Si hubiere bienes dados en prenda o hipotecados especialmente, se procederá contra ellos en primer lugar. No habiéndolo, o siendo notoriamente insuficientes se

guardará en los embargos el orden siguiente: 1.º Dinero metálico, si se encontrare; 2.º Efectos públicos; 3.º Alhajas de oro, plata o pedrería; 4.º Créditos realizables en acto; 5.º Frutos y rentas de toda especie; 6.º Bienes semovientes; 7.º Bienes muebles; 8.º Bienes inmuebles; 9.º Sueldos o pensiones; 10.º Créditos y derechos no realizables en el acto.»

Sobre los *bienes inembargables*, el artículo 1448 de la Ley de Enjuiciamiento Civil declara que «no se hará embargo en las vías férreas abiertas al servicio público...» y el art. 1449 (redactado conforme a la Ley 78/1961 de 23 de diciembre) contiene una disposición más general:

«Art. 1449. Tampoco se embargará nunca el lecho cotidiano del deudor, de su cónyuge e hijos, las ropas del preciso uso de los mismos, el mobiliario, libros e instrumentos necesarios para el ejercicio de la profesión, arte u oficio a que aquél pueda estar dedicado, ni el salario, jornal, sueldo, pensión, retribución o su equivalente que no exceda de 50 pesetas diarias, salvo que el salario mínimo legal sea fijado en otra cifra superior.

Serán inembargables también aquellas otras cantidades así declaradas por disposiciones especiales.

Fuera de éstos, ningunos otros bienes se considerarán exceptuados.»

Este precepto, al establecer ciertas categorías de bienes inembargables, necesita ser examinado más detenidamente.

## 2. *Bienes inembargables*

Tomando como punto de partida los estudios de los profesores CARRERAS (*El embargo de bienes*, Barcelona, 1957) y SERRA DOMÍNGUEZ (*Inembargabilidad de bienes*, publicado en «Estudios de Derecho Procesal», Barcelona, 1970) y PRIETO CASTRO (*Tratado de Derecho Procesal*, Tomo 2, Madrid, 1982), puede trazarse, en síntesis, el siguiente cuadro general de bienes inembargables.

La *inembargabilidad* de un bien puede provenir de *su propia naturaleza* (bienes no patrimoniales y bienes no enajenables —como los bienes públicos y los bienes sagrados de acuerdo con el concordato—) o de *razones de interés público o social que la ley establece como determinantes de la exclusión total o parcial del embargo*. Estos son los bienes inembargables «*strictu sensu*» a que se refiere el artículo 1449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Los supuestos de inembargabilidad total o parcial son los siguientes:

A) *Inembargabilidad por razón del sujeto*

a) *Bienes del Estado.*

— La Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 dispone:

«*Art. 44,1.* Los Tribunales, Jueces y Autoridades no podrán despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública.»

Y el artículo 2.º aclara que:

«*Art. 2.º* La Hacienda Pública a los efectos de esta ley está constituida, por el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus organismos autónomos.»

— El mismo carácter de inembargables tienen los bienes del Patrimonio del Estado (art. 18 de la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964).

b) *Bienes de las corporaciones locales*, en virtud de lo dispuesto en el artículo 661 de la Ley de Régimen Local.

c) Bienes de *organismos autónomos que tienen establecido un privilegio por ley*, bienes de las instituciones de *beneficencia*, y bienes de *clérigos y religiosos* (si bien, en este caso la inembargabilidad es limitada —art. XVI, núm. 6 del Concordato vigente).

B) *Inembargabilidad por motivos sociales* (lecho del deudor, de su cónyuge e hijos, ropas necesarias, instrumento necesario para su arte u oficio, prestaciones laborales que integran la seguridad

social) o por tratarse de *bienes destinados al servicio público o de interés nacional* (empresas de ferrocarriles, concesiones de transportes por carretera, y de modo limitado en ciertos casos, buques, aeronaves, minas y montes).

C) El embargo de *sueldos y pensiones* está sometido a ciertas limitaciones (Convenio de 1 de julio de 1949 sobre protección del salario, ratificado por España el 12 de junio de 1958) para asegurar que no se embargará «la parte necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y su familia». Esta regla está concretada en los preceptos generales contenidos en las leyes procesales (artículos 1449 y 1451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y artículo 610 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) con algunas excepciones (así, por ejemplo, la inembargabilidad «de los haberes personales de los militares para hacer efectivas responsabilidades procedentes de contratos celebrados con particulares o de las costas producidas para su reclamación» —artículo 709,2 del Código de Justicia Militar, redactado conforme a la Ley de 17 de julio de 1953).

Una vez examinadas estas reglas generales procede examinar ahora la naturaleza de las asignaciones económicas a los diputados y las subvenciones a los grupos parlamentarios para determinar si están excluidos de los bienes y derechos susceptibles de ser embargados.

### III. SUBVENCIONES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios, cuya existencia está reconocida en la Constitución (art. 78,1) están regulados en los reglamentos de cada Cámara (arts. 23 y sigs. del Reglamento del Congreso; artículo 27 y sigs. del Reglamento del Senado).

Cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios (cuestión discutida, que no es necesario examinar aquí con detalle, véase Manuel RAMÍREZ, *Teoría y práctica del grupo parlamentario*, «Rev. de Est. Pol.», 11-1979, págs. 11 y sigs.; Antonio TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios*, «Rev. de Derecho Político», 9-1981, págs. 21 y sigs.; Manuel ALBA, *La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura*, «Rev. de Derecho Políti-

co», 14-1982, págs. 79 y sigs.) es un hecho que nadie les atribuye personalidad jurídica «ad extra» ni competencias en el tráfico jurídico externo. Los grupos parlamentarios desarrollan funciones en el interior de las Cámaras, con mayor o menor conexión con un partido político —tema este en que se centra, como es sabido, la discusión sobre la naturaleza de los grupos— pero siempre «formando parte de la estructura interna del parlamento»; los grupos parlamentarios surgen por la necesidad de dotar a la Cámara «de una organización que la haga funcional y adecuada en sus mecanismos para el alto servicio que tiene que cumplir». (Así, los grupos parlamentarios, cuyos portavoces constituyen una Junta —art. 39—, designan los miembros de las Comisiones —art. 40,1 del Reglamento del Congreso—, están representados en la Diputación Permanente —artículo 78,1 de la Constitución y 56 del Reglamento—, participan en la fijación del orden del día del Pleno por medio de la Junta de Portavoces —art. 67 del Reglamento—, participan en los debates —art. 74 del Reglamento—, etc.). De modo que se trata de entes —u órganos si se acepta esta calificación— que integran la estructura interna de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales.

Para el cumplimiento de esa función pública, se les dota de los medios materiales necesarios:

Así, el artículo 28 del Reglamento del Congreso dispone:

«*Art. 28.1.* El Congreso 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 Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria.

2. Los grupos parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida.

Este precepto deja bien claro que la subvención se destina al cumplimiento de las funciones públicas que a los grupos parlamen-

tarios atribuye el Reglamento de la Cámara, pues aunque es cierto que éste deja en libertad a los grupos para distribuir esa suma de dinero según su propio criterio, les obliga, sin embargo, a «llevar una contabilidad específica de la subvención... que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida», lo cual pone de manifiesto que esa subvención está ajustada al cumplimiento de las funciones públicas propias de los grupos parlamentarios.

Tanto la fijación de la cuantía de las subvenciones que se conceden a los grupos, como el empleo de esos fondos, forman parte de la autonomía presupuestaria que la Constitución garantiza a las Cortes Generales (artículo 66,2 de la Constitución). Son fondos que se utilizan por las Cámaras para su propio funcionamiento.

En este sentido las subvenciones a los grupos parlamentarios tienen la condición de *fondos públicos del Estado* que cada una de las Cámaras les asigna para el cumplimiento de su función (art. 28 del Reglamento del Congreso y artículo 34 del Reglamento del Senado).

La afectación de los fondos al fin público al que sirven los grupos entraña la obligación de responder ante la Mesa del uso hecho con tales fondos (art. 28,2 del Reglamento del Congreso: «Los grupos parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida»).

Por consiguiente, las subvenciones a los grupos parlamentarios son bienes inembargables como los demás fondos públicos del Estado (artículo 44,1 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, en relación con el artículo 2.º de esa Ley, más arriba transcritos) y contra ellos «los Tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo».

Por otra parte, los grupos parlamentarios carecen de personalidad jurídica. Los grupos sólo gozan de autonomía interna, pero no son entes con personalidad jurídica independiente (el art. 27,5 del Reglamento del Senado dice: «Los distintos grupos... gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna»). En conse-

cuencia, no pueden contraer, como tales, obligaciones patrimoniales, por lo que resulta difícil imaginar en qué hipótesis podría dirigirse una acción procesal contra los mismos. Está fuera de duda además, que la relación funcional que pueda existir entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos (artículo 23 del Reglamento del Congreso) no implica una vinculación patrimonial ni una confusión entre el patrimonio de los partidos y los fondos de que disponen los grupos. Las deudas de los partidos políticos no son comunicables al grupo parlamentario que los diputados de ese partido hayan podido constituir en el Congreso. Tal confusión de patrimonio es contraria a la naturaleza y finalidad de las subvenciones concedidas a los grupos parlamentarios. El patrimonio de los partidos es embargable, las subvenciones a los grupos no lo son.

#### IV. ASIGNACIONES ECONÓMICAS A LOS DIPUTADOS

##### 1. *En general*

La cuestión de si son embargables o no las asignaciones económicas que perciben los diputados y senadores depende de que esas cantidades estén o no libres de embargo por una «disposición expresa» (artículo 1449, de la Ley de Enjuiciamiento Civil), lo que, a su vez, enlaza con el problema de la naturaleza jurídica de tales retribuciones.

Como es sabido, el examen del derecho comparado no proporciona un criterio suficiente para resolver la cuestión. Ni siquiera existe unanimidad sobre la naturaleza de las cantidades que perciben los parlamentarios. Nicolás PÉREZ-SERRANO (*Tratado de Derecho Político*, 1939, editado en 1976, págs. 782 y sigs.), después de exponer la evolución de estas retribuciones desde la época medieval («Salario de procuración») hasta la época en que escribió su Tratado y de hacer un examen del derecho comparado, llega a la conclusión de que esas retribuciones tienen una naturaleza muy variada: en unos casos son una «dieta», en otros una «indemnización pura», en otros un «sueldo», y en otros tienen naturaleza mixta.

En la actualidad, la situación sigue siendo muy variable (véase *Les parlements dans le monde* —Recueil de données comparatives—,

París, 1977), si bien, como tendencia general se advierte que el fundamento de la remuneración parlamentaria se ha ido transformando poco a poco, tendiendo a convertirse en un sueldo o salario («au lieu d'être pour l'essentiel, un remboursement de dépenses inhérentes à la fonction, l'indemnité est devenue, dans une certaine mesure, un salaire», ob. cit. pág. 297).

## 2. *Derecho histórico español*

En la historia del Derecho español la retribución de los «procuradores a Cortes» corría a cargo de las ciudades y villas que los enviaban en calidad de mensajeros. Manuel COLMEIRO en su *Curso de Derecho Político* (Madrid, 1873, págs. 294 y sigs.) describe los problemas que esto planteaba y que dieron lugar a que la Sentencia compromisoria de Medina del Campo dispusiera que:

«... los procuradores al tiempo de ser elegidos jurasen que no recibirían del dicho señor (Enrique IV) nin de los reyes que después de él vinieren, nin de otra persona, dádiva, nin recabdo, nin dineros, nin otra cosa nin merced, aunque les fuere dado de gracia, ó por remuneración, salvo el salario razonable para sus mantenimientos de ida, venida y estada en la Corte.»

El problema del «salario» de los procuradores guarda —dice Colmeiro— estrecha relación con «la cuestión tan debatida en nuestros días —escribe en 1873— de las incompatibilidades parlamentarias»; tal cuestión —recuerda Colmeiro— ya se había planteado en las Cortes de Madrid de 1573, pero Felipe II había respondido secamente diciendo que «en esto no conviene hacer novedad» (ob. cit., pág. 296). El hecho es que la retribución de los procuradores durante toda la Edad Moderna corrió a cargo de las ciudades y villas que los enviaban, sistema que perduraba en las Cortes de Cádiz.

El artículo 102 de la Constitución de Cádiz dice:

«*Artículo 102.* Para la indemnización de los Diputados se les asistirá por sus respectivas provincias con las dietas que

las Cortes, en el segundo año de cada Diputación General, señalaran para la diputación que le ha de suceder, y a los diputados de Ultramar se les abonará, además, lo que parezca, a juicio de sus respectivas provincias, para los gastos de viaje de ida y vuelta.»

De este sistema se ha pasado paulatinamente al actual en el que las Cortes asumen obligatoriamente la retribución de los parlamentarios (artículo 71,4). Pero qué naturaleza tiene esa retribución. ¿Es un sueldo? ¿Es una compensación por los gastos que ocasiona el ejercicio de una función pública? ¿Es una cantidad afectada al cumplimiento de una función?

### 3. *El artículo 71,4 de la Constitución*

La discusión parlamentaria del artículo 71,4 de la Constitución arroja alguna luz sobre el tema.

En el Anteproyecto de la Constitución (B. O. C. G. de 5 de enero de 1978), el artículo 63,4 disponía:

«Art. 63,4. Los diputados y senadores percibirán una *remuneración* cuya cuantía será fijada por las respectivas Cámaras.»

Este texto no sufrió variación alguna en el Congreso, pero en el Senado se sustituyó la expresión *remuneración* por la de *asignación*, como consecuencia de la aprobación de la enmienda 901 del senador Gabriel Sarasa.

«Enmienda núm. 901. Primer Firmante: Don José Gabriel Sarasa Miquélez (Unión de Centro Democrático): El Senador que suscribe, miembro del Grupo Parlamentario de UCD del Senado, con la firma de conocimiento de su portavoz conforme al artículo 119 del Reglamento provisional de esta Cámara, presenta la siguiente enmienda al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados.

ENMIENDA. El párrafo núm. 4 del artículo 66, debe quedar redactado del modo siguiente: "4. Los Diputados y Senadores perciben una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras".

JUSTIFICACION. La condición de Diputado o Senador no es una profesión y por lo tanto es impropio hablar de remuneración. La compensación económica que perciben tiene por finalidad dotarle de los medios económicos necesarios para hacer frente a los gastos que implica su función representativa.

Palacio del Senado, 7 de agosto de 1978.»

Esta enmienda fue defendida por su firmante en la Sesión de la Comisión del Senado del día 31 de agosto de 1978 en los siguientes términos:

«El señor SARASA MIQUÉLEZ: Señor Presidente, Señorías, la enmienda 901 al apartado 4 del artículo 66 es muy sencilla. Simplemente se trata de modificar una palabra. En el texto se dice: "Los Diputados y Senadores percibirán una remuneración que será fijada por las respectivas Cámaras". Este Senador propone: "Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras". Es decir, se sustituye la palabra "remuneración" por la palabra "asignación".

Como se decía en la justificación de la enmienda, la condición de diputado o senador no es una profesión y, por tanto, no parece propio hablar de remuneración. La compensación económica que se percibe, o que percibimos, tiene por finalidad dotarnos de los medios económicos necesarios para hacer frente a los gastos que implica la función representativa.

En este concepto se expresa mejor la idea con la palabra asignación. Esta es seguramente la razón por la cual en los vigentes reglamentos provisionales del Congreso y del Senado, aprobados hace pocos meses, creo recordar que unánimemente en este punto se emplea la palabra "asignación". Así figura en el Reglamento del Congreso, concretamente en el apartado 1 del art. 19, y en el nuestro, en el del Senado, en el apartado 1 del art. 32.

La primera Constitución española que se refiere a este aspecto fue la del año 1931, que tampoco empleaba la palabra que aparece hoy en el texto que nos remite el Congreso, puesto que utilizaba otro término que todavía estaría mejor, la palabra “retribución”. Concretamente lo decía en el art. 54.

Esto es lo fundamental de mi enmienda. Sin embargo, también habría que señalarse que así como normalmente —y la norma ha sido constante en este sentido— se trasladan a un tiempo futuro las expresiones que aparecen en el texto de la Constitución puesto que, en definitiva, es una Constitución para el futuro, en este caso hay que hablar en presente diciendo “perciben”, porque realmente percibimos en este momento una asignación o una retribución, según como se llame.

Por tanto, la expresión: “Los Diputados y Senadores perciben...”, me parece perfectamente correcta.

En cuanto a la palabra “asignación”, entiendo que, por las razones expuestas, debiera ser admitida. Simplemente voy a recordar que, aunque las votaciones en Ponencia no son ni mucho menos vinculantes, esta enmienda obtuvo 23 votos a favor.»

La enmienda fue apoyada también por el senador Villar Arregui y aprobada por unanimidad en la Comisión. El Pleno del Senado aprobó el precepto sin discusión, y así pasó éste, finalmente, al texto de la Constitución.

Parece, pues, que con el término de «asignación» se quiso expresar que la compensación económica que los parlamentarios reciben no es una «remuneración» sino una dotación económica para hacer frente a los gastos que implica la función representativa.

Por otra parte, este precepto constitucional trata por igual la asignación de Senadores y de Diputados, lo cual es un dato a tener en cuenta ante el diferente contenido que los vigentes Reglamentos del Congreso y del Senado tienen en este punto.

4. *La «asignación económica» en los Reglamentos del Congreso y del Senado*

El desarrollo de lo dispuesto en el artículo 71,4 de la Constitución se encuentra en los Reglamentos del Congreso (art. 8) y del Senado (art. 23).

La redacción de ambos preceptos, similar en su origen (véanse artículos 19 y 38, respectivamente, de los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado), presenta variaciones importantes en los textos vigentes:

*Reglamento definitivo del Congreso de 10 de febrero de 1982*

*Artículo 8.º*

1. Los Diputados percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función.

2. Tendrán igualmente derecho a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función.

3. Todas las percepciones de los Diputados estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general.

4. La Mesa del Congreso fijará cada año la cuantía de las percepciones de los Diputados y sus modalidades dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias.

*Reglamento definitivo del Senado de 26 de mayo de 1982*

*Artículo 23*

1. Los Senadores tendrán tratamiento de excelencia, que conservarán con carácter vitalicio, y derecho a la asignación, dietas e indemnizaciones por gastos necesarios para el desempeño de su función que se fijen en el Presupuesto del Senado. Dichas percepciones serán irrenunciables e irretenibles.

2. No obstante lo anterior, el Senador que reiteradamente dejare de asistir a las sesiones, sin haber obtenido licencia de la Mesa, podrá ser privado de su asignación, por uno o

más meses, a propuesta de la Presidencia y por acuerdo de la Cámara tomado en sesión secreta.

Ambos reglamentos difieren en tres puntos:

1.º) El Reglamento definitivo del Congreso ha suprimido la declaración de que las «percepciones de los diputados serán irrenunciables e irretenibles»; en cambio el Reglamento del Senado la mantiene.

2.º) El Reglamento del Congreso distingue claramente entre dos tipos de percepciones:

- *asignación económica* que permita *cumplir eficaz y dignamente su función*;
- *ayudas, franquicias e indemnizaciones* por gastos que sean *indispensables para el cumplimiento de su gestión*.

En cambio, el Reglamento del Senado se refiere sólo a la:

- *asignación de dietas e indemnizaciones por gastos necesarios para el desempeño de su función*.

3.º) El Reglamento del Congreso declara expresamente que «todas las percepciones de los diputados están sujetas a las normas tributarias de carácter general», afirmación que, en cambio, no hace el Reglamento del Senado.

Naturalmente, las Cámaras aprueban con carácter autónomo sus propios Reglamentos y no es objeto de esta nota entrar en el análisis de las causas y consecuencias de la discrepancia que existe entre los Reglamentos en relación con esta materia.

Tales diferencias, sin embargo, no pueden ser de fondo ni afectar a la naturaleza misma de la asignación porque ésta se encuentra regulada y garantizada unitariamente —para diputados y senadores— por la Constitución (artículo 71,4) y porque tales diferencias de fondo serían contrarias el principio de igualdad.

Del mismo modo, la alegación de este principio consagrado en el artículo 14 de la Constitución, no se limita únicamente a la unidad

de tratamiento de unas y otras percepciones en el caso de diputados y senadores, sino a la forma automática en que la aplicación de ese principio fundamental contenido en el citado artículo genera la inconstitucionalidad de discriminación alguna que por condición del cargo o función desempeñados afecte al ámbito de actuación de normas de carácter general como las ya citadas, contenidas en las leyes procesales vigentes. Este punto es de capital importancia para extraer una conclusión a la vista de lo que seguidamente examinaremos sobre la naturaleza jurídica de un concepto fundamentalmente económico como es el de «salario, jornal, sueldo, pensión, retribución o equivalente» (artículo 1449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Planteadas así la cuestión, el problema queda centrado en estos términos: el artículo 1449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (véanse páginas 4 y sigs. de este informe) determina cuáles son los bienes libres de embargo:

- los citados en ese precepto (lecho cotidiano, ropas, etc.);
- «aquellas otras cantidades así declaradas por disposiciones especiales»;
- «fuera de estos casos —concluye el precepto— ningunos otros bienes se considerarán exceptuados».

En consecuencia, para que una «cantidad» quede exceptuada de un posible embargo es necesario que una disposición así lo declare expresamente. Y, además, es necesario que esa disposición no infrinja el principio de igualdad establecido por el artículo 14 de la Constitución, por tanto, que la desigualdad que implica declarar unos bienes embargables y otros inembargables no entrañe una discriminación incompatible con la Constitución.

De manera que las asignaciones económicas que perciben los diputados sólo podrán quedar exceptuadas del embargo en el caso de que una disposición lo declare expresamente. ¿Tal disposición existe?

Cabría invocar el artículo 71,4 de la Constitución. Sin embargo, este precepto se limita a garantizar que los diputados y senadores percibirán una asignación fijada por las Cámaras. Del tenor literal

de este precepto no se deduce que tal asignación sea inembargable. Tampoco puede obtenerse tal consecuencia de los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación del mismo, pues si bien es cierto que en ellos se substituyó la expresión «remuneración» por la de «asignación» (más atrás) no se estableció en ningún momento que tal asignación tendría el privilegio de ser inembargable. Y tampoco se deduce tal inembargabilidad del mero dato de que la Constitución reconozca a los diputados y senadores el derecho a percibir una asignación (artículo 71,4), como no se deduce la inembargabilidad de las remuneraciones de los demás españoles por el mero dato de que la Constitución declare que todos tienen el derecho a «una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia» (artículo 35,1).

De todo ello se deduce, en primer lugar, un tratamiento distinto para lo que es estrictamente asimilable a una retribución, como es el caso de la definida por el artículo 71,4 de la Constitución como asignación y recogida posteriormente en la normativa reglamentaria de la Cámara y en la práctica de ejecución presupuestaria. Mientras que esta identificación del concepto de asignación con las retribuciones a las que se refieren las leyes procesales es clara, algo fundamentalmente distinto son aquellas cantidades a las que se refiere el Reglamento definitivo del Congreso de 10 de febrero de 1982 como «ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos a las que los diputados tienen derecho», gastos que tienen que tener el carácter de indispensables para el cumplimiento de su función. No siendo realmente «percepciones», la extensión a estas cantidades del alcance de la embargabilidad, sí obstaculiza el cumplimiento eficaz de la función parlamentaria y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento del Congreso de los Diputados, pone en marcha el mecanismo de tutela presidencial. Por otro lado, la identificación del concepto de asignación constitucional, a efectos del tema que nos ocupa, con una retribución típica creada, debe interpretarse conjuntamente con la inexistencia de una disposición que declare exceptuadas del embargo dichas asignaciones económicas. Por otro lado, todo ello ha de entenderse sin perjuicio de la normativa general vigente en materia de limitaciones al embargo de sueldos que se citan en la parte primera de este trabajo.

## V. CONCLUSIONES

Por todas las consideraciones expuestas en el cuerpo de este dictamen se concluye que:

1.º) Las subvenciones que cada una de las Cámaras asigna a los grupos parlamentarios (entes sin personalidad jurídica que sólo gozan de autonomía interna) tienen la condición de fondos públicos afectados al cumplimiento de la función pública específica que corresponde a tales grupos y, como tales, son cantidades inembargables.

2.º) Las percepciones recibidas por los diputados en concepto de la asignación constitucional prevista en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, tienen el carácter de retribución sometida a la normativa general sobre embargabilidad de salarios o retribuciones, contenida fundamentalmente en los artículos 1447 y 1449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, siendo, por tanto, susceptibles de embargo, con la cautela que hemos citado anteriormente respecto de la regulación específica para embargo de sueldos y pensiones.

3.º) Por otro lado, las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gasto, a las que se refiere el artículo 8,2 del Reglamento se consideran no incluidas en el concepto genérico de retribuciones de las leyes procesales y, por tanto, deben estar libres de embargo.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 17 de febrero de 1984.