

INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO  
DE LOS DIPUTADOS SOBRE LA APLICACION  
DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 99 DEL REGLAMENTO  
DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS POR INASISTENCIA  
REITERADA O NOTORIA A LAS SESIONES DEL PLENO  
Y DE LAS COMISIONES

I. ANTECEDENTES

La Mesa del Congreso, en su reunión de 21-5-1991, acordó encomendar a la Secretaría General la elaboración de un Informe sobre los aspectos jurídicos que suscita la aplicación del artículo 99 del Reglamento de la Cámara, en lo relativo a la sanción por el incumplimiento voluntario de manera reiterada o notoria del deber de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de que se forme parte.

Para el análisis de la cuestión planteada se abordarán sucesivamente los siguientes extremos:

1.º Derecho comparado en punto a la privación de derechos, fundamentalmente económicos, como consecuencia del quebrantamiento del deber de asistencia de los Parlamentarios.

2.º Derecho histórico español sobre la misma materia.

3.º Derecho autonómico español.

4.º Reglamento del Senado de 1982.

5.º Estudio particularizado del artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados, con referencia a:

- Presupuesto de hecho.
- Procedimiento.
- Sanciones.

## II. DERECHO COMPARADO

En este estudio, que se limitará a los Reglamentos de Asambleas Parlamentarias de nuestro ámbito cultural y geográfico, se puede llegar, como primera conclusión, a la constatación de la existencia de un deber de asistir a los trabajos parlamentarios por parte de los miembros de las Cámaras representativas. Además de desprenderse implícitamente del propio concepto de órgano colegiado, este deber es formulado de manera expresa en gran número de Reglamentos.

Partiendo de tal deber, nos referiremos a los diferentes tipos de efectos previstos como consecuencia de su quebrantamiento.

### a) *Efecto mínimo: publicidad de la inasistencia*

- El artículo 17 bis del *Reglamento del Senado de Bélgica* de 19-10-1831, modificado ulteriormente, dispone, en este sentido, que se haga constar en el Acta el nombre de los ausentes en el Pleno, indicando las causas de excusa, y que se publique un cuadro trimestral de las ausencias de los Plenos y de las Comisiones, con indicación de las causas de excusa.

- El *Reglamento del Consejo Federal (Bundesrat) de la República Federal de Alemania*, de 1-7-1966, previene en sus artículos 16 y 37.3 la formación de una lista de asistentes del Pleno y de las Comisiones, respectivamente, en la que deberán inscribirse quienes tomen parte en la reunión.

- El artículo 25.1 del *Reglamento de la Cámara de Representantes de Bélgica*, de 5-10-1931, con posteriores modificaciones,

encarga a los Servicios de la Secretaría General la elaboración de una lista de presentes antes de la apertura de las sesiones.

– El *Reglamento de la Segunda Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos*, texto revisado y actualizado de 13-9-1983, ordena en su artículo 53 que todo Diputado firme en la lista de asistentes en el momento de entrar en la reunión, antes del comienzo de la sesión, sin perjuicio de que la lista permanezca en el pupitre del Secretario para su firma por los Diputados que lleguen más tarde. El artículo 82 del citado Reglamento encarga al Secretario de la Cámara la llevanza de esta lista.

– El artículo 28 del *Reglamento de la Cámara de Diputados de Luxemburgo* de 28-10-1965, señala que, a la hora fijada para la sesión, el Presidente consulta la lista de asistencias establecida por los Servicios de la Secretaría; no hay segundo llamamiento, pero el Presidente invita a los miembros que estén presentes antes del término del llamamiento y que no hayan contestado a hacerse inscribir.

Como se ve, en estos ordenamientos la consecuencia no pasa de la mera publicidad de la inasistencia no justificada a las sesiones.

b) *Sanción máxima: pérdida del escaño*

– El artículo 8.1.b) del *Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal*, de 31-7-1976, con modificaciones de 15-10-1977, dispone que: «Perderán el acta los Diputados que: (...) b) No tomen asiento en la Asamblea en ninguna de las cinco primeras reuniones o dejen de asistir a quince reuniones consecutivas del Pleno, salvo en caso de enfermedad comprobada o de misión exterior al servicio de la Asamblea».

El apartado 2. de dicho artículo señala que: «La pérdida del acta está declarada por la Mesa en cuanto tenga conocimiento comprobado de cualquiera de los hechos enunciados en el pá-

rrafo anterior, previo dictamen de la Comisión de Reglamento y Actas». Por último, el apartado 3 dispone que: «La decisión de la Mesa será notificada al interesado y publicada en el Diario».

El artículo 15.2 ordena la necesidad de presentar al Presidente la «justificación de toda falta a una reunión por los motivos enumerados en el párrafo 1, apartado b), del artículo 8.º, dentro de los cinco días siguientes a la terminación del hecho justificativo».

El artículo 76 del citado Reglamento prevé la comprobación de asistencia de los Diputados al Pleno al comienzo o en cualquier otro momento de la sesión.

– El Reglamento del Consejo Federal austríaco, texto revisado de 1988, dispone en su artículo 4.º:

«1. Todo Consejero Federal estará obligado a participar en las sesiones del Pleno del Consejo Federal y de las Comisiones para las cuales haya sido elegido.

2. Si un Consejero Federal estuviere impedido de tomar parte en las sesiones plenarias, deberá comunicarlo sin demora por escrito al Presidente del Consejo Federal, indicando la causa y la duración previsible del impedimento.

3. Si se comunicara al Presidente del Consejo Federal una situación de impedimento de duración previsiblemente superior a los treinta días o bien, si en caso de ausencia por más de treinta días no se cursare comunicación alguna en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2, deberá el Presidente del Consejo Federal dar cuenta de ello al Pleno del Consejo Federal. Si se formularen objeciones contra la justificación de la inasistencia o si no se hubiere cursado comunicación alguna conforme al apartado 2, resolverá el Pleno del Consejo Federal sin debate alguno si procede o no requerir al Consejero Federal ausente que vuelva a tomar parte sin demora en las sesiones plenarias o bien que justifique su inasistencia.

4. En caso de que el Consejero Federal no diere cumplimiento, a más tardar, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le haya dirigido en una sesión plenaria del Consejo Federal de que vuelva inmediatamente a participar en los Plenos, o bien en el caso de que no se aceptare por el Consejo Federal la justificación que haya dado de su inasistencia, todo ello constituirá causa de pérdida del acta en el sentido del artículo 141 de la Constitución Federal.»

c) *Sanción intermedia: pérdida de retribuciones*

La sanción consistente en la pérdida de retribuciones del Parlamentario aparece prevista como consecuencia, con tres variantes: únicamente por la falta de asistencia injustificada a las sesiones, únicamente como medida disciplinaria por infracciones de orden, o bien, por último, por ambas causas:

i) *Únicamente por falta de asistencia*

– El artículo 3 del *Reglamento del Parlamento europeo*, de febrero de 1991, dispone que en cada sesión se pondrá una lista de asistencia a la firma de los Diputados; los nombres de los Diputados de cuya presencia quede constancia en la lista de asistencia se reproducirán en el Acta de cada sesión.

El artículo 4 de dicho Reglamento señala que «la Mesa fijará las normas sobre el reembolso de los gastos y el pago de las dietas a los Diputados». En virtud de dicha habilitación el artículo 28 de la Reglamentación relativa a los gastos y las dietas de los Diputados, aprobada por decisión de la Mesa de 12-11-1986, dispone lo siguiente:

«1. Si durante un año parlamentario (del 1 de septiembre al 31 de agosto) se hubiere registrado la ausencia de un Diputado durante el 50 por 100 o más de los días fijados por la Mesa para las sesiones plenarias del Parlamento, dicho Diputado deberá reembolsar al Parlamento el 50 por 100 de las dietas para

gastos generales previstas en el artículo 13 que correspondan a ese período.

2. Los períodos de ausencia mencionados en el apartado 1 podrán ser excusados por el Presidente si están causados por motivos de salud, circunstancias familiares graves o una misión realizada por el Diputado en nombre del Parlamento. El Presidente podrá pedir que se presenten los correspondientes justificantes.»

— El artículo 13 del *Reglamento del Parlamento Federal Alemán*, de 25-6-1980, señala que:

«1. Los miembros del Parlamento Federal están obligados a tomar parte en los trabajos del mismo.

2. Todos los días en los que se celebren sesiones se expondrá una lista de asistencia, que ha de ser firmada por los miembros del Parlamento Federal. Las consecuencias de no haber firmado la lista de asistencia o de no tomar parte en una votación nominal resultan de la Ley sobre las Relaciones Jurídicas de los Miembros del Parlamento Federal Alemán (Ley de Diputados).»

El artículo 14 de la citada Ley, de 18-2-1977, modificada por la Ley de 22-9-1980, dispone:

«1. En cada día de sesión será expuesta una lista de presentes. El Presidente determina, de acuerdo con el Consejo de Decanos, cuáles son los días de sesión y en qué tiempo será expuesta la lista de presentes. Si un miembro del Bundestag no se inscribe en dicha lista se le reducirán 90 marcos de la cantidad global. La reducción de la cantidad disminuirá a 30 marcos cuando se pruebe su estancia en un hospital o en un sanatorio. La cantidad a reducir se eleva a 150 marcos cuando un miembro no se ha inscrito en la lista de presentes un día de sesión plenaria y no estaba excusado. La inscripción en la lista de presentes será suplida por la actuación como Presidente o como Secretario, por la petición de palabra registrada en una sesión del Bundestag, por la participación en una vota-

ción nominal o en una elección con llamamiento nominal, por la inscripción en la lista de presentes de una Comisión o del Consejo de Decanos o por la autorización para un viaje oficial en un día de sesión.

2. Un miembro del Bundestag que no toma parte en una votación nominal o en una elección con llamamiento nominal verá reducido en 75 marcos su sueldo global mensual. Ello no rige cuando el miembro está autorizado por el Presidente o se ha realizado ya una reducción por las reglas del número uno.»

— El artículo 42 del *Reglamento de la Asamblea Popular de Dinamarca*, de 17-12-1953, posteriormente modificado, interpretado «a contrario sensu» dispone también la reducción de emolumentos por falta de asistencia. Así, el apartado 4 del citado artículo ordena que «el Diputado a quien se haya concedido permiso para ausentarse al amparo de lo previsto en el párrafo 3, apartados a), b) o d), conservará su derecho al sueldo durante el período de permiso, el cual quedará, por lo demás, incluido, en el período de referencia para el cómputo de su derecho a pensión de retiro, según lo prevenido en la Ley Electoral».

## ii) *Únicamente por alteraciones del orden*

En el Capítulo XVII del *Reglamento del Senado de Francia*, conforme al texto resultante de las últimas modificaciones parciales, acordadas con fecha de 20-5-1986, rubricado «De la disciplina», se prevén diversas sanciones económicas como consecuencia de la imposición de medidas disciplinarias. Así, la censura simple «llevará automáticamente aparejada la privación por un mes del tercio de la retribución parlamentaria y de toda la gratificación por función» (artículo 97.1). La censura con exclusión temporal «llevará automáticamente aparejada la privación por dos meses del tercio de la retribución parlamentaria y de toda la gratificación por función» (artículo 97.2). Estas medidas son decretadas por el Senado en Pleno, por sentados y levantados y sin debate, a propuesta del Presidente (artículo 96.1).

iii) *Tanto por faltas de asistencia como por medidas de orden*

– El *Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia* de 21-7-1959, con ulteriores modificaciones, dispone en su artículo 42 lo siguiente:

«1. Los miembros de las Comisiones tienen obligación de asistir a sus reuniones.

2. Los nombres de los miembros de las Comisiones presentes, así como los de los que se hayan excusado, bien por un motivo de los que prevé la ordenanza número 58-1066, de 7-11-1958, bien por impedimento insuperable, o de los que hayan sido válidamente sustituidos, se publicarán en el «Diario Oficial» al día siguiente de cada reunión de Comisión, mencionándose también el aplazamiento de una votación por falta de quórum.

3. Cuando un miembro de una Comisión no haya asistido a más de un tercio de las sesiones durante un mismo período ordinario de sesiones y no se haya excusado invocando un motivo de los mencionados en el apartado anterior ni hecho sustituir con arreglo al artículo 38, la Mesa de la Comisión informará de ello al Presidente de la Asamblea, quien confirmará la dimisión de dicho miembro. Se le sustituirá y no podrá formar parte de ninguna Comisión durante el año en curso, y se rebajará su asignación en una tercera parte hasta la apertura del período ordinario de sesiones siguiente.»

El artículo 162.1 de dicho Reglamento dispone que «los Diputados que participen con regularidad en los trabajos de la Asamblea cobrarán mensualmente, sobre su base anual, sin tener en cuenta la duración de los períodos de sesiones, la gratificación por razón de su función, establecida por el artículo 2 de la ordenanza número 58/1210, de 13-12-1958». Se desprende, «a contrario», la pérdida de dicha gratificación si no se participa «con regularidad en los trabajos de la Asamblea».

En cuanto a las medidas disciplinarias por faltas de orden, la «llamada al orden con mención en el Acta», implicará nece-

sariamente la privación, durante un mes, de la cuarta parte de la indemnización parlamentaria concedida a los Diputados (artículo 71.6). La «censura simple» lleva consigo, automáticamente, la privación, durante un mes, de la mitad de la indemnización parlamentaria (artículo 76.1). La «censura con expulsión temporal» implica, en la misma forma, la privación de la mitad de dicha indemnización durante dos meses (artículo 76.2)».

– El artículo 16.5 del *Reglamento de la Cámara de los Diputados de Grecia*, aprobado el 14-10-1975, dispone que «cada mes, por decisión del Presidente de la Cámara, se harán constar las ausencias injustificadas de cada Diputado y se decretará la correspondiente reducción de su sueldo mediante retención sobre el sueldo del mes siguiente».

El artículo 62.4 de este Reglamento previene que «todo Diputado excluido de las sesiones plenarias quedará privado, durante su exclusión, de la mitad de la retribución y de las indemnizaciones de gastos pagaderas a los Diputados mediante retención sobre el importe total por orden del Presidente de la Cámara de los Diputados».

### III. DERECHO HISTÓRICO ESPAÑOL

– Los *Reglamentos parlamentarios españoles del siglo XIX* preveían, con carácter general, y formulaciones similares, el deber de asistencia de Diputados y Senadores a las sesiones ordinarias y extraordinarias, y la necesidad de obtener licencia en caso de ausencias de más de ocho días.

– Solamente, sin embargo, a partir del *Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 18-7-1931*, se menciona expresamente el derecho de los parlamentarios a percibir una asignación por el ejercicio de sus funciones (artículo 27).

El Reglamento del Congreso de los Diputados de 29-11-1934, partiendo de tal derecho a la asignación, disponía en su artículo 47.2): «El Diputado 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».

A principios del año 1935 se suscitó en el Congreso de los Diputados la cuestión de la posibilidad de aplicar la anterior sanción a determinados parlamentarios de la Minoría de Izquierdas, a la sazón huídos de España para evadir la acción de la Justicia tras los sucesos de Asturias en 1934. El Pleno de la Cámara en sesión secreta celebrada el día 30-1-1935 decidió por unanimidad someter este asunto a la Comisión de Gobierno Interior, para que ésta emitiera un dictamen. Dicha Comisión, en la sesión secreta del día 31-1-1935, acordó que tres de sus miembros estudiaran la cuestión bajo todos sus aspectos y llevaran una propuesta, bien unánime o con votos particulares, a una próxima reunión. En cumplimiento de este acuerdo, se presentaron dos dictámenes a la consideración del Pleno, quien los estudió en la sesión secreta del día 14-2-1935, decidiendo aprobar, primero, la necesidad de efectuar propuesta individualizada de sanciones; y segundo, establecer el requisito de que las dietas fueran percibidas personalmente por los Diputados, exceptuando los que estuvieren privados de libertad, que podrían hacerlo por tercera persona.

– Los *Reglamentos de las Cortes Orgánicas* señalaban una sanción mucho más grave –la pérdida de la condición de Procurador– a quienes tuvieran faltas de asistencia injustificadas. Así el artículo 5.º del Reglamento Provisional de las Cortes españolas de 5-1-1943 aplicaba dicha sanción ante la falta de asistencia injustificada a cinco sesiones del Pleno o a diez de las Comisiones. El artículo 12.5.º del Reglamento de las Cortes españolas de 26-12-1957 aplicaba tal sanción si la falta de asistencia era a tres sesiones del Pleno o seis de las Comisiones durante el mismo año. El artículo 12.5.º del Reglamento de 15-11-1971 tenía una regulación idéntica, sin más que precisar que la falta de asistencia era «estimada por el Presidente de las Cortes».

Señalaba a este respecto FRAILE CLIVILLÉS, en su «Comentario al Reglamento de las Cortes» (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, págs. 210-211), que «la ausencia injustificada aparece configurada en los primeros textos, es decir, el Provisional y el Anteproyecto de 1957, como presunción de renuncia y sólo desde el proyecto de 1957 aparecerá configurada como sanción; además se reduce el número de faltas que da lugar al mismo y con ello el procedimiento se hace prácticamente inservible. El motivo de esto es que la sanción es demasiado fuerte para que pueda ser aplicable, tanto más cuanto que no existe un sistema de incompatibilidades y es muy frecuente que los Procuradores ostenten simultáneamente algún otro cargo público. En este sentido el Anteproyecto citado era más cauteloso que el texto que prevaleció, pues la sanción no era automática, sino que la efectuaba el Presidente previo dictamen favorable de la Comisión permanente. Durante el período de vigencia de la norma configurada como automática no se ha aplicado nunca, a pesar de que haya habido Procuradores de ausencia reiterada a las Comisiones de que formaban parte y aún al Pleno. En la reforma de 1971 el proyecto vuelve a la configuración inicial no automática, al exigir que la ausencia sea estimada por el Presidente. El mayor realismo del precepto no hace sino anticipar que tampoco se aplicará esta vez la sanción en él contenida. Quizá hubiera sido preferible la aceptación de enmiendas que en otros puntos establecen sanciones más pequeñas como podrían ser la pérdida de la condición de miembro de la Comisión o bien recurrir, como se hace en otros parlamentos, a la pérdida de la gratificación mensual o a un porcentaje de la misma, caso de ausencia reiterada».

– Es de reseñar que el *Reglamento Provisional de la Asamblea Nacional de 20-9-1927* preveía también la pérdida de la condición de asambleísta por la inasistencia a las sesiones del Pleno por tres meses consecutivos sin haber alegado causa justificada (artículo 28).

– El *Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 13-10-1977* disponía en el artículo 86 que «las suspensiones a que se refiere el presente capítulo (medidas de disciplina

parlamentaria) comprenderán siempre la pérdida de la parte proporcional de la asignación que al Diputado infractor corresponda».

– El artículo 84.6 del *Reglamento Provisional del Senado de 18-10-1977* señalaba, igualmente, que «las suspensiones a que se refiere el presente artículo (medidas de disciplina parlamentaria) comprenderán siempre la pérdida de la parte proporcional correspondiente a la retribución global del Senador objeto de la corrección».

#### IV. DERECHO AUTONÓMICO

Los Reglamentos parlamentarios de las Asambleas autonómicas, muy influidos por la redacción del Reglamento del Congreso de los Diputados, han recogido en su totalidad la sanción de suspensión de derechos económicos como consecuencia de la falta de asistencia. Es posible distinguir, en este sentido, tres grandes tipos: normas autonómicas que se limitan a repetir, *mutatis mutandi*, el tenor del Reglamento del Congreso; aquellas otras que presentan algunas variaciones sobre el mismo modelo; y, por último, los Reglamentos autonómicos con una regulación peculiar.

a) *Reglamentos parlamentarios autonómicos que repiten la redacción del artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados*

Podemos citar en este apartado: el artículo 87 del *Reglamento del Parlamento Vasco*, de 11-2-1983; el artículo 95 del *Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria*, de 3-4-1984; el artículo 99 del *Reglamento de la Asamblea de Extremadura*, de 6 y 7-9-1983; el artículo 102 del *Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares*, de 4-6-1986.

Durante la III Legislatura del Parlamento Vasco, los parlamentarios del Grupo Herri Batasuna inasistieron sistemática-

mente a los trabajos de los distintos órganos de la Cámara desde el día 26 de febrero de 1987. En marzo del mismo año, en aplicación del artículo 87 del Reglamento del Parlamento, un acuerdo de la Mesa del día 11 privaba a los parlamentarios del referido Grupo de todos sus derechos económicos. Catorce días más tarde una resolución de la Presidencia de la Cámara acordaba la aplicación al Grupo parlamentario Herri Batasuna de la disposición contenida en el artículo 21.3, según la cual, «el Presidente de la Cámara, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, podrá acordar la suspensión o pérdida del derecho a la subvención establecida en el punto primero del presente artículo (se refiere a la subvención de los Grupos parlamentarios), con respecto a aquellos Grupos parlamentarios que no se hubiesen constituido de la forma reglamentariamente prevista, o que, de forma continuada, incumplieren sus obligaciones». La duración de los efectos de ambas decisiones se impuso por tiempo indefinido en tanto persistiera el incumplimiento de los deberes parlamentarios de asistencia.

b) *Reglamentos con redacción similar a la del artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados*

Podemos aquí distinguir otros cuatro subtipos:

1.º Aquellos *Reglamentos en los cuales difiere el tenor de los presupuestos de hecho* que desencadenan la sanción.

– Así, el artículo 101 del Reglamento del Parlamento de *Canarias*, de 14-4-1983, se refiere en su apartado 1.1.º a «cuando de forma reiterada dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones», diferenciándose del precepto homólogo del Reglamento del Congreso por la no consideración de la notoriedad en dicha falta de asistencia.

– Los artículos 92 y 101 del Reglamento de las *Cortes Valencianas*, de 4-3-1983, y del Reglamento del Parlamento de *Galicia*, de 14-7-1983, respectivamente, se refieren a la falta «reiterada y sin justificación».

– El artículo 98 del Reglamento de las *Cortes de Castilla y León*, de 24-2-1990, además de idéntica previsión a la referida en el párrafo anterior, añade una tercera causa de sanción: «cuando de palabra u obra (el Procurador) infligiera ofensas graves a las Cortes o a sus miembros dentro o fuera del recinto parlamentario».

2.º Aquellos *Reglamentos en los que se producen diferencias en cuanto a la extensión de la sanción*

Así, el artículo 125 del Reglamento de la Junta General del Principado de *Asturias*, de 23 y 24-4-1985, que por lo demás es idéntico el artículo 99 del Reglamento del Congreso, no se refiere, sin embargo, a la posibilidad de extender la sanción a la parte alícuota de subvención del correspondiente Grupo parlamentario (artículo 99.2 del Reglamento del Congreso).

3.º Aquellos *Reglamentos en los que difieren el presupuesto de hecho, el procedimiento sancionatorio y los efectos de la sanción*

– El artículo 95 del Reglamento de la Asamblea de *Madrid*, de 18-1-1984, prevé la sanción en caso de falta de asistencia «reiterada»; exige garantizar «en todo caso la audiencia» del Diputado sancionado; y no extiende la sanción a la privación de la parte alícuota de subvención del Grupo parlamentario respectivo.

– El artículo 100 del Reglamento del Parlamento de *Andalucía*, de 8-11-1982, en la redacción del presupuesto de hecho se refiere a la falta de asistencia «reiterada y sin justificación». Exige, asimismo, previa resolución motivada de la Comisión del Estatuto de los Diputados. Por último, tampoco previene la privación de la parte alícuota de subvención del Grupo parlamentario respectivo.

– El artículo 121 del Reglamento de las Cortes de *Castilla-La Mancha*, de 7-2-1985, se refiere a la falta de asistencia «reiterada»; añade como causa de sanción el que el Diputado «abusare de sus derechos en desprestigio de la Cámara»; exige

informe motivado de la Comisión del Estatuto del Diputado y decisión del Pleno en sesión secreta; además, permite la intervención de cada Grupo parlamentario por tiempo de 15 minutos en el debate correspondiente. Por último, no dispone nada en cuanto a la parte alícuota de subvención del Grupo parlamentario respectivo.

4.º Aquellos *Reglamentos en los cuales se otorga competencia sancionatoria a distintos órganos parlamentarios según la duración de la sanción*

– El artículo 113 del Reglamento del Parlamento de Navarra distingue según que la sanción de privación de los derechos sea por un máximo de un mes, en que corresponde a la Mesa de la Cámara su imposición: o sea superior a un mes, en que la Mesa deberá proponerla al Pleno.

Este precepto ha tenido aplicación en un supuesto similar al que constituye objeto de este Informe. El Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social en el Parlamento de Navarra presentó un escrito en el que solicitaba de la Mesa que, «previa convocatoria al efecto, se proceda a suspender en la totalidad de sus derechos a todos los parlamentarios del Grupo Herri Batasuna, por el plazo de un mes, con el apercibimiento de que, de persistir en su actitud, podrá serles de aplicación lo prevenido en el apartado 2 del artículo 113». Tras un informe jurídico al efecto, y la constatación fáctica de la no asistencia reiterada de los parlamentarios de dicho Grupo, la Mesa del Parlamento navarro, en su reunión de 16-2-1988, acordó iniciar expedientes disciplinarios individualizados a cada uno de dichos parlamentarios, así como trasladar el citado acuerdo a los mismos, para que en el plazo de diez días alegaren lo pertinente.

Después del escrito de alegaciones de fecha 2-3-1988, la Mesa de la Cámara navarra decidió, en su reunión de 8-3-1988, suspender a los parlamentarios forales en cuestión del ejercicio de todos los derechos que les concede el Reglamento, y ordenar la deducción de las asignaciones variables que, en pro-

porción al número de parlamentarios, recibía el Grupo Herri Batasuna.

Esta decisión de la Mesa fue recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional, que la desestimó por completo mediante el Auto núm. 1227/1988, de 7-11-1988, y al cual nos referiremos posteriormente.

Ante la continuación de la inasistencia de estos parlamentarios, la Mesa del Parlamento de Navarra, a instancia de los Grupos parlamentarios de Unión del Pueblo navarro y del Centro Democrático y Social, acordó, en su reunión de 6-9-1989, iniciar sendos expedientes disciplinarios contra los mismos y solicitó un nuevo Informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara en relación con la duración de las sanciones y su posible prórroga, para que el Pleno de la Cámara pudiera pronunciarse sobre una mayor sanción (el artículo 114 del Reglamento del Parlamento de Navarra contiene, en este sentido, idénticas previsiones que el artículo 101.1.1.º del Reglamento del Congreso de los Diputados). Trasladó dicho acuerdo a los parlamentarios forales citados para que en el plazo de diez días alegaren lo pertinente.

Después del correspondiente escrito de alegaciones, la Mesa, en su reunión de 27-9-1988, acordó proponer al Pleno de la Cámara la suspensión a los parlamentarios del Grupo Herri Batasuna, por un plazo de cuatro meses, del ejercicio de sus derechos de carácter económico, así como la deducción de las asignaciones variables que en proporción al número de sus miembros recibía dicho Grupo.

El Pleno de la Cámara así lo acordó en su sesión de 5-10-1988.

En esta ocasión, la suspensión afectó, únicamente, a los derechos de contenido económico, y no ha sido objeto de impugnación ante ningún órgano jurisdiccional, como se señala por BERMEJO GARDE, Letrado del Parlamento de Navarra, en su artículo «La suspensión de los derechos de los miembros del Par-

lamento de Navarra» («Revista Jurídica de Navarra», núm. 8, 1989).

La reforma del artículo 14.2 y 34.2 del Reglamento, efectuada el 22-3-1989, habilitó a la Mesa para que, previa audiencia de la Junta de Portavoces, determinara para cada ejercicio económico la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de las asignaciones por los Parlamentarios Forales y Grupos Parlamentarios, respectivamente, disponiendo expresamente que entre dichos requisitos debería figurar el deber de asistencia a que se refieren los artículos 20 y 28.4, respectivamente, del Reglamento.

En desarrollo de este precepto se dictaron sendas Normas de Desarrollo de 15-5-1989, aprobadas por la Mesa del Parlamento de Navarra (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 40, de 19-5-1989), que disponen, en lo que al objeto de este Informe atañe, que la percepción de las retribuciones citadas está condicionada a la observancia, entre otros, de los requisitos siguientes: «asistir ordinariamente a las sesiones parlamentarias a las que reglamentariamente sea convocado» (en cuanto a los Parlamentarios, artículo 3 de la Norma de Desarrollo del artículo 14); «asistir ordinariamente a las sesiones parlamentarias representados en tal calidad por alguno de sus miembros» y «participar habitualmente en los trabajos parlamentarios y actividades de la Cámara en el ejercicio de las funciones reglamentariamente reconocidas» (respecto de los Grupos parlamentarios, artículo 3 de la Norma de Desarrollo del artículo 34.2).

El incumplimiento de dichos requisitos comportará, según los artículos 4 de ambas Normas, «la suspensión y, en su caso, pérdida de las asignaciones fijadas».

En cuanto al procedimiento para la suspensión o pérdida de estas asignaciones, viene establecido por los artículos 5 a 7 de las Normas de Desarrollo del artículo 34.2, a los que también se remite el artículo 5 de la Norma de Desarrollo del artículo 14:

«Artículo 5. La Mesa, de oficio o a instancia, al menos, de un Grupo Parlamentario podrá comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3 (dice literalmente '1', pero debe entenderse '3'). A tal fin iniciará las actuaciones necesarias para su acreditación.

Iniciadas las referidas actuaciones, la Mesa podrá acordar cautelarmente la suspensión total o parcial de la percepción de las asignaciones económicas.

La verificación de la inobservancia de los requisitos señalados en los apartados a), c) o d) del artículo 3 (dice literalmente '1', pero debe entenderse '3') comportará la pérdida total de las asignaciones. En el supuesto de incumplimiento del apartado b) del referido artículo, la Mesa acordará la reducción proporcional de las asignaciones.

Artículo 6. La resolución que prive parcial o totalmente a los Grupos de las asignaciones económicas deberá ser adoptada de forma motivada por la Mesa previa audiencia de la Junta de Portavoces. Contra la misma cabrá recurso ante la Junta de Portavoces.

Artículo 7. Los efectos de la pérdida de las asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios podrán revisarse por la Mesa, de oficio o a instancia del Grupo Parlamentario afectado, al cesar las causas que motivaron la misma.»

– El artículo 76 del Reglamento de la Diputación General de *La Rioja*, de 27-2-1987, distingue también entre la Mesa o el Pleno, a propuesta de aquélla, como órganos competentes para acordar la suspensión de alguno o de todos los derechos de los Diputados Regionales, en función de que se extienda a un plazo máximo de un mes o por plazo superior, respectivamente.

c) *Reglamentos con una redacción «sui generis»*

– El artículo 160 del *Reglamento del Parlamento de Cataluña*, Texto Refundido aprobado por la Mesa el 20-10-1987, reza lo siguiente:

«1. El Diputado que sin justificación suficiente, o sin la autorización necesaria, no asista a tres sesiones consecutivas del Pleno o de las Comisiones, indistintamente, o a cinco alternas, durante un período de sesiones, a propuesta del Presidente del Parlamento, bien a iniciativa propia, bien a iniciativa del Presidente de la Comisión respectiva, podrá ser privado del derecho a percibir la asignación económica de un mes, así como de los demás derechos que le conceda este Reglamento.

2. Se tomará el acuerdo mediante resolución motivada por la Comisión del Estatuto de los Diputados, la cual señalará la extensión y duración de las sanciones.

3. Por orden de la Mesa del Parlamento, que en este punto tomará las providencias pertinentes, las ausencias injustificadas de los Diputados en las sesiones deberán publicarse en el 'Diari de Sessions'.

Como se ve, la peculiaridad más llamativa consiste en la tasación exacta del presupuesto de hecho de la sanción: la no asistencia «a tres sesiones consecutivas del Pleno o de las Comisiones, indistintamente, o a cinco alternas, durante un período de sesiones».

— El artículo 109 del *Reglamento de las Cortes de Aragón*, de 28-3-1984, dispone:

«1. El Presidente de las Cortes dará cuenta al respectivo Grupo parlamentario de aquellos Diputados que, sin justificación, o sin la autorización necesaria, no asistan a las sesiones del Pleno, de las Comisiones o de las Ponencias.

2. Cuando un Diputado no asista, injustificadamente, a tres sesiones consecutivas o cinco alternas de una Comisión o Ponencia, entorpeciendo gravemente el buen funcionamiento de éstas, el Presidente de la Cámara, oída la Comisión de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Gobierno Interior, podrá acordar la suspensión del Diputado en dicha Comisión o Ponencia, comunicándolo inmediatamente a su Grupo Parlamentario para que por éste se proceda a la oportuna sustitución.

3. Cuando las inasistencias a que se refiere el párrafo anterior lo sean al Pleno, el Presidente de la Cámara podrá proponer a la Comisión citada en dicho párrafo una sanción económica con cargo a la asignación a su Grupo parlamentario. La Comisión acordará lo que estime procedente.»

Además de recoger una previsión similar a la del Reglamento del Parlamento de Cataluña en cuanto a la exacta tasación de las faltas, se distingue según que éstas se produzcan en Comisión o Ponencia, en que se permite al Grupo a que pertenezca el parlamentario sancionado sustituirle en las mismas, o que se produzcan en el Pleno, procediéndose entonces a infligir una sanción económica con cargo a la asignación del Grupo correspondiente, no del parlamentario.

– El artículo 16 del *Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia*, de 14-4-1988, ordena en su párrafo número 3 que «la ausencia injustificada y reiterada de un Diputado comportará la pérdida de la compensación económica a que tenga derecho, según el artículo 18.1 por una dieta de asistencia». El párrafo número 4 señala que «el Diputado que disienta del contenido del acto sancionador lo pondrá en conocimiento de la Comisión del Estatuto del Diputado y, sobre el dictamen de ésta, decidirá finalmente el Presidente».

El artículo 81 de este Reglamento contempla estas sanciones económicas desde el punto de vista de la disciplina parlamentaria:

«1. La sanción de expulsión de un Diputado de la sala de sesiones le comportará la expulsión temporal de los trabajos de la Cámara con pérdida, en su caso, de las indemnizaciones económicas correspondientes, durante un plazo que oscilará entre cinco días y tres meses.

2. La duración exacta de esta sanción será determinada por el Pleno de la Cámara, a propuesta del Presidente de la Asamblea, que deberá venir informada por la Comisión del Estatuto del Diputado; pero, en cualquier caso, el Pleno no podrá dejar de imponer, al menos, la sanción mínima. El afectado tendrá de-

recho a ser oído durante cinco minutos por una sola vez antes de la votación, en la que no podrá intervenir.»

## V. REGLAMENTO DEL SENADO

El vigente Reglamento del Senado, aprobado el 26-5-1982, siguiendo una de las líneas ya estudiadas en Derecho comparado, contempla la suspensión de derechos económicos de los miembros de la Cámara tanto como sanción por falta de asistencia, como por medida de orden.

Así el artículo 23, tras señalar el derecho de los Senadores «a la asignación, dietas e indemnizaciones por gastos necesarios para el desempeño de su función que se fijan en el Presupuesto del Senado», dispone en su párrafo 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».

El artículo 102.4 ordena que «las suspensiones a que se refiere el presente artículo comprenderán siempre la pérdida de la parte proporcional correspondiente a la retribución global del Senador objeto de corrección». Las causas de las citadas suspensiones son la tenencia de armas en el recinto del Palacio del Senado (párrafo 1), agresión a otro Senador o a alguno de los miembros del Gobierno durante el curso de una sesión (párrafo 2).

## VI. ESTUDIOS DEL ARTÍCULO 99 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El referido artículo dispone literalmente lo siguiente:

«1. El Diputado podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6.º a 9.º del presente Reglamento en los siguientes supuestos:

1.º Cuando de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones.

2.º Cuando quebrantare el deber de secreto establecido en el artículo 16 de este Reglamento.

2. El acuerdo de la Mesa, que será motivado, señalará la extensión y la duración de las sanciones, que podrán extenderse también a la parte alícuota de subvención contemplada en el artículo 28 del presente Reglamento.»

Al objeto de este Informe no interesa el análisis de la causa de sanción prevista en el apartado 2.º del párrafo 1 de este artículo.

Abordaremos las siguientes cuestiones:

#### 1.ª *Presupuesto de hecho*

El artículo 99 del Reglamento del Congreso aparece formulado en términos más genéricos que algunos de los preceptos similares reseñados *ut supra*.

El presupuesto habilitante para la imposición de la sanción, en lo que a este Informe concierne, gira en torno a tres elementos: 1.º) la falta de asistencia a las sesiones del Pleno o de las Comisiones; 2.º) su reiteración o notoriedad; y 3.º) la voluntariedad de la misma.

El primer elemento citado es un concepto preciso, un concepto al que podríamos calificar, aplicando la terminología acuñada por la doctrina penalista, de «descriptivo» (pues su interpretación se efectúa recurriendo a la experiencia interna o externa), por oposición a los conceptos «normativos» (cuyo significado se establece mediante el recurso a un juicio de valor) y «teóricos» (precisados de una aclaración mediante un juicio científico o técnico) (COBO DEL ROSAL y VIVES ANTÓN, «Derecho penal. Parte General», Universidad de Valencia, 1984, págs. 287-290).

Los otros elementos, sin embargo, son del tipo conocido por la doctrina administrativa como «conceptos jurídicos indeterminados». En efecto, éstos aparecen en aquellos casos en que «la ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. La ley utiliza conceptos de experiencia (incapacidad para el ejercicio de sus funciones, premeditación, fuerza irresistible) o de valor (buena fe, estados de conducta del buen padre de familia, justo precio), porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias es claro que, la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución» (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Curso de Derecho Administrativo», vol. I, Civitas, Madrid, 1989, págs. 455-456).

Corresponde a este Informe, por tanto, una delimitación lo más ajustada posible del contenido de tales conceptos, aunque su precisión total deba ponerse en relación con las circunstancias concretas del caso en que se aplique, y, en este supuesto, ello sólo pueda hacerse teniendo en cuenta las constataciones fácticas a que llegue el Informe también solicitado por la Mesa de la Cámara.

a) *Falta de asistencia*

El análisis de este requisito debe precisar cuáles son las circunstancias que impiden considerar producida la falta de asistencia.

Desde luego, no puede pretenderse que la simple presentación de iniciativas parlamentarias (preguntas, solicitudes de informe, proposiciones no de ley, etc.) constituye un cumplimiento del deber de asistencia. El artículo 99 se refiere expresamente a la «asistencia a las sesiones del Pleno y de las Comisiones».

Por otra parte, el artículo 15 dispone taxativamente que «los Diputados tendrán el deber de asistir a las sesiones del Pleno del Congreso y de las Comisiones de que formen parte».

En este mismo sentido abunda el reseñar que el ejercicio de las iniciativas parlamentarias antes referidas constituye un derecho de los Diputados. Estos tendrán derecho a «desempeñar las funciones que este Reglamento les atribuye» (artículo 6.º2 *in fine*) y la «facultad de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes y documentos que obran en poder de éstas» (artículo 7.º1). No parecería lógico que, estando compuesto el «status» del Parlamentario de un conjunto de situaciones jurídicas activas y pasivas, éste hiciera efectivas solamente las primeras sin someterse al cumplimiento de las segundas.

En este mismo sentido, el *Auto del Tribunal constitucional* número 1277/88, de 7 de noviembre, recaído en el recurso de amparo promovido por varios parlamentarios navarros al que ya hemos aludido, *calificaba en su FJ 2 el deber de asistencia como «la obligación principal de un cargo público, puesto que sin duda la asistencia a las sesiones no es tan sólo un mero deber reglamentario, sino al tiempo un requisito inexcusable para el cumplimiento de la globalidad de las tareas parlamentarias. No puede aceptarse, como suponen los recurrentes, que las tareas de un cargo público quedan a discreción del titular del mismo, sino que las mismas derivan de un conjunto normativo que, en el caso de los parlamentarios, va desde la Constitución a los propios Reglamentos parlamentarios».*

En su FJ 3, continuaba el *Auto* afirmando que «la inasistencia a las sesiones implica una infracción de un deber expresamente previsto como tal en el Reglamento de la Cámara que no es de naturaleza secundaria, sino que, como se ha dicho ya, pertenece al núcleo más específico de la función parlamentaria, puesto que es condición imprescindible para el cumplimiento de todas las tareas propias del cargo».

Por otra parte, habida cuenta del tenor literal del artículo 99, tampoco parece que la simple asistencia a Ponencias, faltan-

do a las «sesiones del Pleno y de las Comisiones», pudiera considerarse como enervatoria de la realización de este elemento del supuesto de hecho. Las Ponencias son órganos de las Comisiones con funciones específicas, pero la labor de las Comisiones no se agota en ellas.

Interesa también concretar cuándo y cómo puede entenderse producida la asistencia. No sigue nuestro Reglamento el sistema de lista de presencias que ya hemos visto en Derecho comparado y autonómico, que facilitaría la precisión de este punto. La proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular (BOCG, CD, Serie B, núm. 108, de 13 de abril de 1988) preveía un artículo 15.2 según el cual «al comienzo y al final de las sesiones del Pleno y de las Comisiones, bajo la custodia de un miembro de la Mesa respectiva se expondrá una lista de asistencia que deberá ser firmada por los Diputados. Dicha lista será objeto de publicación semanal en el 'Boletín Oficial de las Cortes Generales'». En caso de que esta reforma se hubiera llevado a cabo, el requisito de asistencia se entendería cumplido con la firma al comienzo y al final de las sesiones, independientemente de la actitud de los Sres. Diputados durante el resto de aquéllas. En las actuales circunstancias, sin embargo, los elementos de comprobación de los que dispone la Mesa son los Diarios de Sesiones, los listados de votaciones y la propia constatación personal de presencias y ausencias por los órganos de dirección de las sesiones del Pleno y de las Comisiones.

Por otra parte, no parece que el cumplimiento del deber de asistencia requiera la presencia continua de los parlamentarios a lo largo de toda la sesión, pues ello conduciría a resultados absurdos.

Tampoco parece adecuado afirmar que la asistencia requiere estar presente en el momento de las votaciones y, mucho menos, participar efectivamente en ellas. El voto aparece considerado por el artículo 6.º del Reglamento como un derecho de los Diputados y, como tal renunciabile. Su no ejercicio puede

suponer la legítima expresión de una postura política, pero no el quebrantamiento del deber de asistir a las sesiones.

Podría pensarse en acudir a una valoración del porcentaje de presencia efectiva en la sesión de que se trate en relación con la duración total de la misma, y exigir, por ejemplo, estar en ella durante la mitad, la tercera parte, etc., de su duración. Pero, además de las indudables dificultades prácticas de comprobación y cómputo, esto supondría una interpretación extensiva del tipo de esta infracción.

En consecuencia, resulta plausible entender cumplido el deber de asistencia con el simple hecho de la presencia física en la sesión, independientemente de su duración y del momento en que se produzca, esto es, con lo que se denomina «personación». Esta presencia, por otra parte, debe tener lugar en la Sala donde se produzca la sesión, no en cualquier otra de las dependencias de la Cámara.

La inasistencia sólo se produciría, por tanto, por la total y completa falta de participación en las actividades del órgano parlamentario reglamentariamente reunido, sea éste el Pleno o las Comisiones de las que el Diputado forme parte, a tenor de la disyuntiva que recoge el precepto reglamentario.

Por último, conviene señalar que el elemento del presupuesto de hecho que estamos analizando consiste en la efectiva falta de asistencia a las sesiones, no en las declaraciones de voluntad en tal sentido que, no obstante, tendrán relevancia, en su caso, para la apreciación de la concurrencia de la notoriedad y de la voluntariedad.

b) *Reiteración o notoriedad*

La falta de asistencia por sí sola no es presupuesto suficiente para la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 99. Es preciso que dicha falta sea «reiterada o notoria».

Estos dos elementos aparecen formulados disyuntivamente, por lo que basta tanto la concurrencia de uno cualquiera de ellos como de ambos al tiempo. Así, es posible realizar el tipo de la infracción por una falta notoria de asistencia, aunque no sea reiterada; o por una serie de faltas reiteradas, aunque no sean notorias; o bien por una serie de faltas reiteradas y, además, notorias.

– La precisión del requisito de la reiteración se encuentra con las dificultades ya conocidas por la doctrina penalista al estudiar cláusulas como la de la «habitualidad» en el tipo del delito de usura (artículo 542 del Código Penal). Señalan COBO y VIVES (*op. cit.*, págs. 373-374) que «para que pueda hablarse de delito habitual –o de conducta plural– es preciso que el hecho típico pueda o deba ser realizado mediante la ejecución de varias conductas idénticas, clasificándose tales delitos en delitos habituales propios, cuando las conductas, aisladamente, no constituyen delito y en delitos habituales impropios, cuando cada una de las conductas, aisladamente, constituye delito, sin que la realización de varias de ellas implique más que un sólo delito. En los delitos habituales propios, la realización del tipo exige una repetición de actos, sin que, normalmente, la figura legal precise el número exacto de ellos que haya que realizar para entender cometido el delito. Tal es el caso de la realización habitual de préstamos usuarios (artículo 542 del Código Penal). La doctrina y la jurisprudencia exigen, en tales supuestos, un mínimo de tres actos para entender realizado el tipo».

Los criterios ofrecidos por otros Reglamentos parlamentarios son múltiples:

– Falta de asistencia a «ninguna de las cinco primeras reuniones» o a «quince reuniones consecutivas» (artículo 8.1.b) del Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal);

– No asistencia por impedimento de duración previsiblemente superior a los treinta días (artículo 4.º3 del Reglamento del Consejo Federal austríaco);

– 50 por 100 o más de los días de sesiones (artículo 28.2 de la Reglamentación relativa a los gastos y las dietas de los Diputados, aprobada por decisión de la Mesa del Parlamento Europeo);

– Más de un tercio de las sesiones durante un mismo período ordinario de sesiones (artículo 42.3 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia);

– Cinco sesiones del Pleno o diez de las Comisiones (artículo 5.º del Reglamento Provisional de las Cortes de 1943);

– Tres sesiones del Pleno o seis de las Comisiones durante el mismo año (artículos 12.5.º, 12.5.º y 15.º de los Reglamentos de las Cortes de 1957, 1967 y 1971, respectivamente);

– Tres meses consecutivos (artículo 28 del Reglamento Provisional de la Asamblea Nacional de 1927);

– Tres sesiones consecutivas del Pleno o de las Comisiones, indistintamente, o cinco alternas, durante un período de sesiones (artículos 160.1 y 109.2 de los Reglamentos del Parlamento de Cataluña y de las Cortes de Aragón).

Como afirmaba FRAILE CLIVILLES en el texto antes citado, no parece oportuno establecer que un número breve de faltas dé lugar a la sanción, pues ello podría suponer que en la práctica el precepto no se aplicaría nunca. Cabría desechar, en tal caso, tanto la solución jurisprudencial penal de las tres acciones para considerar realizada la «habitualidad» (en nuestro caso, la «reiteración»), como las faltas a tres sesiones del Pleno o seis en Comisiones, tres sesiones consecutivas o cinco alternas durante un período de sesiones, etc.

Más conveniente podría resultar la previsión de un porcentaje máximo de faltas (50 por 100 o más de las sesiones en el Parlamento Europeo, por ejemplo), pues tiene también en cuenta que no en todos los períodos de sesiones se celebra el mismo número de reuniones. Tasar un número concreto de fal-

tas puede suponer que se sancione tanto a quien no asiste, v.g., tres veces de cincuenta, como a quien no lo hace tres veces de cuatro.

En cualquier caso, la «reiteración» es, como afirmábamos, un concepto jurídico indeterminado y no resulta posible, desde la perspectiva de este Informe, llegar a mayores precisiones. Lo que sí es reseñable es que el elemento de reiteración debe estudiarse en relación con los demás elementos del presupuesto de hecho. Así, la mayor o menor notoriedad de las faltas, el mayor o menor grado de voluntariedad, serán índices que influyan en la consideración de una determinada serie de faltas como reiteradas.

A modo de orientación, en el caso que originó el Auto del Tribunal Constitucional número 1227/1988, de 7 de noviembre, relativo a los recursos de amparo promovidos por varios parlamentarios forales navarros contra una sanción de la Mesa de la Cámara que les privaba de sus derechos como tales parlamentarios, la cláusula de falta de asistencia «reiterada o notoria» contenida en el artículo 113.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, idéntica a la del artículo 99.1 del Reglamento del Congreso, se entendió cumplida por la falta de asistencia desde el 1 de septiembre de 1987 hasta el 16 de febrero de 1988, fecha del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de iniciar expediente disciplinario (Antecedente 2.b) del Auto).

*No obsta a la apreciación de la reiteración el que una serie larga de inasistencias se vea interrumpida esporádicamente por asistencias puntuales. Así se desprende implícitamente del Auto mencionado. El Tribunal constitucional no cuestionó en ningún momento la no concurrencia de la reiteración, pese a reconocer que la inasistencia podía no ser total: «(...) la inasistencia generalizada —con eventuales excepciones— a las sesiones parlamentarias, que implica el incumplimiento de un deber que el Reglamento de la Cámara impone a los parlamentarios y que constituye, sin duda, una faceta esencial de la propia función parlamentaria» (FJ 2); «(...) actitud política en relación con lo que ellos entienden que es el correcto ejercicio de su cargo público, que por lo demás*

no es de una total y absoluta inasistencia, puesto que admiten la posibilidad, como en el pasado, de una asistencia puntual y esporádica» (FJ 3).

- En cuanto a la notoriedad, o calidad de notorio, esto es, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la condición de ser «público y sabido de todos», no debe entenderse vinculada a la notoriedad de la persona que falta a las sesiones, sino al hecho de dicha falta de asistencia. Lo contrario, supondría que, en igualdad de condiciones fácticas, la notoriedad de la inasistencia sería directamente proporcional a la notoriedad del inasistente, creando una desigualdad difícilmente justificable a efectos sancionatorios.

Sí está vinculada, sin embargo, como ya hemos anticipado, a los otros requisitos del presupuesto de hecho. Una declaración expresa de inasistencia voluntaria implica, por sí misma, notoriedad. La mayor reiteración en las faltas conlleva también una mayor notoriedad. Se impone, por tanto, la valoración conjunta de todos estos requisitos.

### c) *Voluntariedad*

El apartado 1.º del párrafo 1 del artículo 99 señala que la falta de asistencia que da lugar a sanción es aquella realizada «voluntariamente». No parece necesario entrar en el examen de la compleja cuestión de la naturaleza jurídica de tal requisito (y, en concreto, de si constituye un «elemento subjetivo del tipo», o bien una plasmación expresa del principio de culpabilidad, que exige la existencia de una relación psicológica entre el sujeto y su acción para que ésta pueda ser sancionada), toda vez que, en todo caso, el artículo 99 del Reglamento comprende los supuestos de comisión dolosa de la conducta por él definida.

Por el contrario, sí procede considerar las causas de exclusión de la antijuridicidad. Para ello, podemos examinar, por analogía, las que aparecen recogidas en el artículo 8 del Código

Penal. Podemos desechar *prima facie* el consentimiento del sujeto pasivo, la legítima defensa y el estado de necesidad. Nos centramos, por consiguiente, en el análisis del cumplimiento de un deber o ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo, causa de exclusión de la responsabilidad prevista en el número 11 del artículo 8.º del Código penal.

Pudiera alegarse, en efecto, que la manifestación expresa en el programa electoral de una fuerza política de su intención de no asistir a las sesiones de la Cámara y sus órganos, constituye un deber para con el cuerpo electoral que justifica la infracción del artículo 15 del Reglamento del Congreso. En tal caso, la imposición de sanciones como consecuencia del cumplimiento de dicho compromiso podría ser interpretada como una vulneración del artículo 23 de la Constitución.

Tal fue una de las alegaciones planteadas por los recurrentes en amparo contra la decisión de la Mesa del Parlamento de Navarra de 8-3-1988, por lo que se suspendía a los mismos «del ejercicio de todos los derechos que a los Parlamentarios forales concede el Reglamento del Parlamento de Navarra», ordenando además «la deducción de las asignaciones variables que en proporción al número de Parlamentarios recibe el Grupo parlamentario Herri Batasuna». El Auto del Tribunal constitucional número 1227/1988, de 7-11-1988, ya citado, rebatió expresamente dicho argumento en su fundamento jurídico número 3:

«Es cierto, como alegan los actores, que no ocultaron a sus electores su actitud respecto a la participación en las instituciones políticas autonómicas. También lo es el que no se trata de una inasistencia debida a falta de diligencia, sino que es deliberada y originada en su actitud política en relación con lo que ellos entienden que es el correcto ejercicio de su cargo público, que por lo demás no es de una total y absoluta inasistencia, puesto que admiten la posibilidad, como en el pasado, de una asistencia puntual y esporádica.

Pero sin duda todo ello tampoco invalida el hecho de que la inasistencia a las sesiones implica una infracción de un deber expresamente previsto como tal en el Reglamento de la Cámara

que no es de naturaleza secundaria, sino que, como se ha dicho ya, pertenece al núcleo más específico de la función parlamentaria, puesto que es condición imprescindible para el cumplimiento de todas las tareas propias del cargo. Basta remitirse aquí a lo dicho en el anterior fundamento jurídico respecto al contenido predeterminado de los deberes de los cargos públicos y, en particular, del de Diputado autonómico, contenido que en ningún caso queda a la libre disposición de sus titulares. Por ello, no queda justificada la inasistencia por el hecho de que no sea debida a falta de diligencia, sino a la adopción de una deliberada actitud política, puesto que en ningún caso puede éste legitimar el desconocimiento de los deberes de un cargo público, condición que modula el ejercicio de las libertades por parte de su titular, que debe hacerse compatible con el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo que ostenta. No ha habido por tanto vulneración del derecho a ejercer el cargo público, como alegan los recurrentes.»

Asimismo, podría aducirse el ejercicio legítimo de un derecho, en este caso el fundamental de libertad ideológica consagrado por el artículo 16.1 de la Constitución, como causa de justificación. También el Auto del Tribunal constitucional anteriormente citado desecha expresamente tal argumento (FJ 2):

«Alegan también los recurrentes vulneración de su libertad ideológica (artículo 16.1 de la Constitución) por cuanto se les sanciona por adoptar actitudes políticas coherentes con sus concepciones ideológicas y políticas. La libertad ideológica que recoge el artículo 16.1 de la Constitución no constituye, como es obvio, una mera libertad interior, sino que dentro de su contenido esencial se incluye la posibilidad de su manifestación externa. Asimismo, es claro que esta manifestación externa no se circunscribe a la oral/escrita, sino que incluye también la adopción de actitudes y conductas, como se deduce de los propios términos del artículo 16.1, al prever como únicas limitaciones posibles las necesarias para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Estas manifestaciones exteriores de la libertad ideológica no dejan de ser tales por el hecho de que se solapan con facilidad con otros derechos constitucionales (artículos 20, 23.2 de la Constitución y otros). En el supuesto de autos, la cuestión consiste en si dicha libertad ideológica alcanza a amparar un comportamiento, la inexistencia generalizada —con

eventuales excepciones— a las sesiones parlamentarias, que implica el incumplimiento de un deber que el Reglamento de la Cámara impone a los Parlamentarios y que constituye, sin duda, una faceta esencial de la propia función parlamentaria.

Pues bien, así planteadas las cosas es manifiesto que no puede considerarse que la libertad ideológica ampare actitudes que implican precisamente desconocer la obligación principal de un cargo público, puesto que sin duda la asistencia a las sesiones no es tan sólo un mero deber reglamentario, sino al tiempo un requisito inexcusable para el cumplimiento de la globalidad de las tareas parlamentarias. No puede aceptarse, como suponen los recurrentes, que las tareas de un cargo público quedan a discreción del titular del mismo, sino que las mismas derivan de un conjunto normativo que, en el caso de los Parlamentarios, va desde la Constitución a los propios Reglamentos Parlamentarios. Los Diputados de las Cámaras autonómicas tienen unas funciones constitucionalmente prefijadas, principalmente el ejercicio de las competencias legislativas asumidas por los Estatutos de sus respectivas Comunidades Autónomas, que no es disponible por ellos bajo la cobertura del ejercicio de una libertad fundamental. Como recuerda el Ministerio Fiscal, en la STC 101/1983, se dijo a este respecto, ante un recurso del mismo Grupo político al que pertenecen los ahora recurrentes, que 'la libertad ideológica de los titulares de los poderes públicos... ha de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución', así como que 'cuando la libertad ideológica se manifiesta en el ejercicio de un cargo público, ha de hacerse con observancia de deberes inherentes a tal titularidad, que atribuye una posición distinta a la correspondiente a cualquier ciudadano' (fundamento jurídico 5).»

El cumplimiento de un deber de carácter público cual es el del servicio militar tampoco supone causa que justifique la no asistencia a las sesiones de órganos parlamentarios. En efecto, si la obligación de cumplir el servicio militar surge con posterioridad a la elección como Diputado, se concederá una prórroga de incorporación a filas, cuya duración alcanzará hasta la constitución de las Cortes Generales de la Legislatura inmedia-

tamente posterior a aquélla o aquéllas para las que fue elegido (artículo 33.1.quinta.a) de la Ley 19/1984, de 8 de julio, del Servicio Militar). Si la elección se produce estando incorporado a filas, hay lugar a prórroga, que comenzará a disfrutarse en el momento de su concesión y finalizará el 15 de septiembre del año en que se extinga su duración (artículo 67.2, *in fine*, del Real Decreto de 21-3-1986, número 611/86, del Servicio Militar).

En Derecho Parlamentario comparado existen ejemplos de otras causas de justificación. Así el artículo 8.º.1.b) del Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal se refiere a los casos de enfermedad comprobada o de misión exterior al servicio de la Asamblea. El artículo 28.2 de la Reglamentación relativa a los gastos y las dietas de los Diputados del Parlamento Europeo alude a motivos de salud, circunstancias familiares graves o una misión realizada por el Diputado en nombre del Parlamento, pudiendo el Presidente pedir que se presenten los correspondientes justificantes. El artículo 42.3.a) del Reglamento de la Asamblea Popular de Dinamarca se refiere a enfermedad, embarazo y nacimiento, ausencia temporal por asuntos oficiales en el extranjero, o asuntos de índole similar en las Islas Faroe o en Groenlandia, la asistencia a los Plenos de la Asamblea Legislativa de dichas Islas o del Parlamento territorial de Groenlandia, cuando el Diputado fuera además miembro de dichas Cámaras; o que, al ser también Ministro, no pueda presentarse con regularidad en el «Folketing» durante un lapso de siete días, como mínimo, debido al viaje al extranjero por asuntos oficiales o por asuntos semejantes en las Islas Faroe o en Groenlandia. El artículo 1.º de las Ordenanzas francesas número 58/1066, de 7-11-1958, se refiere: a enfermedad, accidente o acontecimiento familiar grave que impida al Parlamentario desplazarse, misión temporal confiada por el Gobierno, cumplimiento del servicio militar en tiempo de paz o en tiempo de guerra, participación en los trabajos de Asambleas internacionales en virtud de una designación hecha por la Asamblea Nacional o el Senado; y, por último, en caso de sesión extraordinaria, ausencia de la metrópoli. El artículo 16.6 del Reglamento de la Cámara de los Diputados de Grecia

no exige la concesión de un permiso expreso de inasistencia cuando se trate de Ministros y de Secretarios de Estado.

Podrían entenderse aplicables a nuestro ordenamiento parlamentario alguna de las causas de justificación reseñadas. Así, naturalmente, las enfermedades, accidentes, gestación y parto, acontecimientos familiares graves y participación en delegaciones parlamentarias en el extranjero. Como precedente ya conocido en la Cámara, podría recordarse el caso del Diputado don Ignacio Esnaola Etchberry, el cual, con posterioridad al atentado de que fue objeto, remitió a la Cámara una comunicación en la que manifestaba que, tras conocer que había sido llamado en la sesión plenaria del día 1 de febrero de 1990 para que prestara juramento o promesa de acatamiento a la constitución, no podía cumplimentar lo requerido al hallarse en situación de baja médica; en relación con tal comunicación, la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 6 de febrero de 1990, acordó tomar conocimiento de la situación de baja y solicitar del señor Diputado los partes médicos a los que se refería en su comunicación, solicitud a la que el señor Diputado contestó con fecha 5 de febrero de 1990. Cabría también entender que la condición de miembro del Gobierno, como cumplimiento de un cargo, y para garantizar la necesaria eficacia de sus tareas, constituye una causa de justificación o, al menos, de modulación de la consideración como voluntaria de la falta de asistencia.

Es pertinente igualmente analizar la posible existencia de causas de exclusión de la culpabilidad. Nuestra doctrina penal se refiere al estado de necesidad excusante, a la fuerza irresistible y el miedo insuperable, así como, por último, a la obediencia debida. La aplicación a este supuesto de las dos primeras causas no parece significativa. Otra cosa pudiera pensarse en cuanto a la obediencia debida, ya que cabría alegar que el mandato electoral, en el sentido de no asistir a las sesiones de la Cámara y sus órganos, supone una causa de inculpabilidad. No obstante, esta argumentación ha de ser descartada teniendo en cuenta la prohibición de mandato imperativo del artículo 67.2 de nuestra Constitución.

d) *Aplicabilidad de los principios inspiradores del ius puniendi del Estado*

Para finalizar con el estudio del presupuesto de hecho desencadenante de la infracción prevista en el artículo 99 del Reglamento, nos referiremos a la cuestión de la posible aplicación de los principios generales del Derecho sancionatorio marcados por el artículo 25.1 de la Constitución, que dispone que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

Podría dudarse de su aplicación, ya que este artículo alude a delitos, faltas o infracciones administrativas, dado que no nos encontramos ante ninguno de esos supuestos, sino ante una infracción parlamentaria. Sin embargo, podemos extender al ámbito de estas infracciones parlamentarias la consolidada doctrina de los Tribunales ordinarios y Constitucional en cuanto a la unidad de principios de las manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (así, por todas, STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2). Además, la STC 136/1989, de 19 de julio, dictada en los recursos de amparo acumulados promovidos por dos Diputados de la Asamblea Regional de Cantabria, viene a consagrar implícitamente tal criterio, al aplicar sin ninguna duda el artículo 25.1 de la Constitución a unas medidas sancionatorias del Presidente de la Asamblea Regional. Así, en su FJ 3 señala que «es preciso recordar que el artículo 25.1 de la Constitución establece una garantía de orden material y alcance absoluto que se traduce en la ineludible exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, lo que significa que una sanción sólo podrá imponerse en los casos previstos y tipificados en normas preestablecidas y únicamente en la cuantía y extensión y con observancia de los límites previstos por dichas normas».

La STC 239/1988, de 14 de diciembre, señaló, en su fundamento jurídico número 2 que: «los postulados del artículo 25.1 de la Constitución no pueden extenderse a ámbitos que no

sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica como resulta de las SSTC 73/1982, de 2 de diciembre; 69/1983, de 26 de julio, y 96/1988, de 26 de mayo, a supuestos distintos o actos, por su mera condición de ser restrictivos de derechos, sino representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador, como es el caso de las multas coercitivas, previstas como medio de ejecución forzosa de los actos administrativos por los artículos 104.c) y 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo». No nos encontramos, sin embargo, en el caso de las sanciones previstas por el artículo 99 del Reglamento, dentro del ámbito de las sanciones coercitivas destinadas al cumplimiento forzoso de obligaciones, sino en el de las típicas sanciones disciplinarias. Es por ello que parece aconsejable la extensión a este supuesto de los principios del artículo 25.1 de la Constitución.

Partiendo de esta base, podemos analizar de qué modo el artículo 99 del Reglamento es concorde con los principios inspiradores de la potestad punitiva del Estado. Estos han sido delineados en el FJ 3 de la STC 77/1983, de 3 de octubre, para con la potestad sancionadora de la Administración, pero podrían, *mutatis mutandi*, referirse a la potestad sancionadora de los órganos parlamentarios, y en sustancia se reconducen al principio de legalidad, «que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal». En concreto, este principio conlleva una doble garantía. Una es de orden material y de alcance absoluto: la exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas (las infracciones) y sus sanciones. La segunda es de orden formal y carácter relativo: esa predeterminación debe hacerse por Ley, sin perjuicio de la colaboración de ésta con el Reglamento dentro de ciertos límites.

Respecto de la citada exigencia de orden material, esto es, la tipicidad de las infracciones, no se ve infringida por la delimitación del presupuesto de hecho mediante conceptos jurídicos indeterminados. Así se declara en el fundamento jurídico 5 de la STC 219/1989, de 21 de diciembre, que, además, cita también

la STC 69/1989: «no vulnera la exigencia de «lex certa» la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada. Del mismo modo, puede decirse que no vulnera esa misma exigencia la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes y obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión».

No parece que una prudente concreción de los requisitos de reiteración o notoriedad vulnere, por tanto, el principio de tipicidad de las infracciones.

En cuanto a la exigencia de orden formal, aparte de que su previsión aparecía pensada para con la potestad normativa del Ejecutivo, queda bien claro que los Reglamentos parlamentarios constituyen normas cuyo rango es suficiente para la tipificación de infracciones e imposición de deberes. Así, la STC 101/1983, de 18 de noviembre, afirmaba que «los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80, entre otros) siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal. De aquí que desde una perspectiva constitucional, a la que ha de ceñirse exclusivamente el enjuiciamiento del Tribunal, no puede negarse que los Reglamentos de las Cámaras, dada la función que cumplen en el sistema jurídico, son normas en cuyo contenido puede comprenderse la exteriorización del deber positivo de acatamiento contenido en la Constitución».

La falta de rango de Reglamento parlamentario de Navarra fue alegada por los parlamentarios forales en el caso repetidas

veces mencionado, objetando que, al afectar al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, sólo podría ser regulado por Ley (artículo 53.1 de la Constitución). El Auto del Tribunal Constitucional número 1227/1988 no entró en la cuestión, pero resulta claro por el argumento anteriormente expuesto de la posición del Reglamento parlamentario en el sistema de fuentes, su suficiencia para la tipificación de infracciones por el incumplimiento de deberes parlamentarios.

e) *Prescripción de la infracción*

Por último, nada se dice en el Reglamento del Congreso en cuanto a la posible prescripción de las infracciones. Sin embargo, por aplicación del principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de nuestra Constitución, parece necesaria la aplicación del instituto de la prescripción también en el ámbito sancionador parlamentario.

Así, tampoco en el Derecho sancionador administrativo existe, frente a lo que sucede en el Derecho Penal, una regulación general de la prescripción de las infracciones y sanciones. Es normal, como señala PAREJO ALFONSO («Manual de Derecho Administrativo», Ariel, Barcelona, 1990, págs. 254 y 255), que cada norma sancionadora realice su propia regulación o que omita toda referencia a esta cuestión (generando la consecuente laguna al respecto). En estos supuestos de ausencia de previsión normativa resulta de aplicación, subsidiariamente y para evitar la absurda solución de la imprescriptibilidad, el plazo determinado por el artículo 113 del Código Penal para las faltas, que es de dos meses. En este sentido, se pronuncia una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo. El plazo comienza a computarse, continúa el autor citado, desde el momento mismo de la realización de la acción o la omisión. Excepción a la regla anterior es el supuesto en que la Administración no hubiera podido tener conocimiento de dicha realización sino en un momento posterior; supuesto en que ha de estarse a este último momento (SsTS de 25-10-1983 y 22-2-1985). El cómputo del plazo se interrumpe por la práctica de las diligencias del co-

respondiente procedimiento sancionador, si bien carecen de efecto interruptor las actuaciones correspondientes a la llamada información reservada y las diligencias previas (aunque sobre éstas no existe un criterio absolutamente uniforme en la jurisprudencia), el trámite de formulación de descargos por el acusado y, en general, las actuaciones administrativas puramente internas no requeridas por el procedimiento formal (SsTS de 4-2-1981, 22-2-1985 y 26-5-1987).

De todas formas, dada la frecuencia en el Derecho sancionador administrativo de las infracciones continuadas, la cuestión del plazo de prescripción carece de importancia en numerosos sectores del mismo. Podríamos extender al presupuesto objeto de este Informe las anteriores consideraciones, particularmente la de la mínima importancia del plazo de prescripción en infracciones continuadas.

## 2.<sup>a</sup> *Procedimiento sancionador*

### 1. *Regulación*

La primera cuestión a resaltar es la parquedad de la regulación prevenida en el artículo 99 del Reglamento del Congreso en cuanto a los aspectos procedimentales para la imposición de las sanciones.

Queda claro que el órgano competente para imponerlas es la Mesa de la Cámara (párrafos núm. 1 y 2 del citado artículo), que la decisión debe ser adoptada formalmente, mediante un acuerdo (párrafo núm. 2), y que el acuerdo, además, debe ser motivado y señalar la extensión y la duración de las sanciones.

Esta parquedad en la regulación del procedimiento es, por otra parte, habitual en otros ordenamientos parlamentarios. Sin embargo, no es infrecuente, por ejemplo, la previsión de un informe previo por parte de una Comisión de la Cámara respectiva, aquélla que habitualmente trata de los asuntos relati-

vos al Estatuto de los parlamentarios: de Reglamento y Actas (artículo 8.2 del Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal); del Estatuto de los Diputados (artículos 100 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 121 del de las Cortes de Castilla-La Mancha, 160 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y 81.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia); o de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Gobierno Interior (artículo 109.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón). Distinta configuración presenta el artículo 16.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, referente a la privación de derechos económicos por ausencias injustificadas. En efecto, pese a lo confuso de su redacción, parece entenderse que la sanción se impone automáticamente, pero que puede ser revisada a instancia del Diputado sancionado, quien pondrá en conocimiento de la Comisión del Estatuto del Diputado el contenido del acto sancionador, y, sobre el dictamen de ésta, decide finalmente el Presidente de la Cámara.

a) Debemos preguntarnos, ante lo escueto de la regulación, si es preciso aplicar al procedimiento de imposición de las sanciones previstas en el artículo 99 del Reglamento del Congreso los principios garantizados por el artículo 24.2 de la Constitución.

Indudablemente, es aplicable el *principio de presunción de inocencia*. Como señalaba la STC 105/1986, de 21 de julio, en su FJ 2: «según reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, la presunción de inocencia, una vez reconocida por el artículo 24.2 CE, ha pasado de ser un principio general del Derecho a convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y exige, para ser desvirtuado una mínima actividad probatoria, producida con las debidas garantías procesales, que de alguna manera pueda entenderse de cargo y de la que pueda deducirse, por tanto, la culpabilidad del procesado». En el mismo sentido se manifestaba la STC 107/1983, de 29 de noviembre, afirmando que este principio se hace «vinculante para todos los poderes públicos». La STC 13/1982, de 1 de abril, afirmaba rotundamente que «el derecho

a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos».

También parece ser de aplicación el *derecho a la defensa, a ser informado de la acusación y a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa*. Estos derechos pueden subsumirse en el más general *principio de audiencia*, «principio básico de que 'nadie puede ser condenado sin ser oído'. Así, como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ('Curso de Derecho Administrativo', vol. II, Civitas, Madrid, 1990, pág. 173), 'es verdad que este precepto (el 24 de la Constitución) está contemplando las garantías del proceso penal, pero el que la sanción se imponga por la Administración, y no por un Tribunal, a arbitrio del Legislador, no puede volatilizar el contenido esencial' (artículo 53.1) de ese derecho inderogable que se enuncia desde la perspectiva del ciudadano, para el cual lo importante es el contenido sancionatorio y no el procedimiento seguido para llegar al mismo o la autoridad que lo impone».

En este mismo sentido, se manifestaba el primer Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, solicitado por la Mesa de dicha Cámara en el caso reiteradamente mencionado. Afirmaba textualmente, por una parte, «la necesidad de audiencia previa del interesado, que requiere su presencia efectiva en el procedimiento para alegar lo que a su derecho convenga, pudiendo proponer y practicarse las pruebas de que intente valerse»; y, por otra parte, «la aplicación de la presunción de inocencia, correspondiendo a la Cámara la prueba de la comisión de los hechos que se imputen al Parlamento y que se encuentren tipificados como infracción» (tomado del artículo de BERMEJO GARDE citado anteriormente, pág. 336).

b) Desde otra perspectiva, cabe incluso preguntarse en cuanto a la posible aplicación, por vía supletoria o analógica,

del procedimiento sancionador previsto en los artículos 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo. La respuesta debe ser negativa:

– Respecto a la supletoriedad, puesto que falta disposición expresa que la recoja. Cuando se pretende la regulación supletoria por alguna otra norma, los Reglamentos parlamentarios lo exigen expresamente. Así, existe una remisión puntual, por ejemplo, en el artículo 92.2 del Reglamento del Congreso en cuanto a los requisitos que deben concurrir para que sean admitidos los documentos presentados dentro del plazo en las oficinas de correos, refiriéndose a los exigidos en la Ley de Procedimiento Administrativo.

También existe una remisión expresa en materia de resoluciones sobre personal a la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 35.4 del derogado Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de 23-6-1983, y artículo 49.4 del vigente Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de 26-6-1989).

– En lo relativo a la analogía, ya que falta el presupuesto de la identidad de razón exigido por el artículo 4.1 del Código Civil. No son precisas largas argumentaciones para comprender las diferencias existentes entre los procedimientos disciplinarios administrativos y los que se desenvuelven en el seno de las Cámaras teniendo por destinatarios a los miembros de las mismas. Ello es claramente perceptible si tenemos en cuenta que, en el ámbito de lo que GARRIDO FALLA denomina «Derecho Administrativo Parlamentario», por contra, sí que se siguen líneas de regulación similares a las administrativas. El procedimiento sancionador para los funcionarios de las Cortes Generales (artículo 48 del vigente Estatuto del Personal) sigue básicamente el previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Partiendo de las premisas anteriormente sentadas respecto de los principios generales del procedimiento que deben entenderse aplicables para la imposición de una sanción en virtud del artículo 99 del Reglamento del Congreso y de que no existe

una norma específica de aplicación al procedimiento, cabe analizar ahora cuáles podrían ser los trámites a seguir.

## 2. *Incoación*

En primer lugar, y respecto a la competencia para iniciar el procedimiento sancionador, nada se dice expresamente en el precepto reglamentario: la referencia a la Mesa lo es para decir que ella es el órgano competente a efectos de imponer la sanción. Sin embargo, tanto la cláusula de competencia residual del apartado 7.º del artículo 31.1 del Reglamento, como la lógica interna del artículo 99, nos llevan a afirmar que corresponde también a la Mesa la iniciación de dicho procedimiento.

Conviene hacer notar que en el momento actual no puede entenderse todavía iniciado ningún expediente sancionatorio. El Acuerdo de la Mesa del Congreso adoptado en su reunión de 21 de mayo de 1991, encomienda a la Secretaría General la elaboración de un informe de carácter jurídico y a los Vicepresidentes Sres. Trillo-Figueroa y Marcet el estudio de los hechos correspondientes sobre los que habrán de aplicarse los criterios que resulten de aquél. Nos encontramos, por tanto, en un momento procesal similar al que la Ley de Procedimiento Administrativo denomina «información reservada» (artículo 134.2), destinado, como señala PAREJO ALFONSO (en el «Manual de Derecho Administrativo», Ariel, Barcelona, 1990, pág. 256) a «la comprobación de la seriedad y viabilidad de las sospechas que se posean de la comisión de una infracción o de las denuncias a tal respecto recibidas». Conforme a la jurisprudencia —continúa el autor citado—, «la información reservada no forma parte del procedimiento sancionador, por lo que su omisión no constituye vicio de éste».

Esto tiene relevancia en cuanto que no permite la alegación de indefensión como consecuencia de no haber sido notificadas estas actuaciones a aquellos Parlamentarios que, en su caso, puedan ser parte ulteriormente del procedimiento sancionador.

### 3. Alegaciones

No obstante, si, a la vista de las conclusiones de este Informe jurídico y de las que pueda plantear el de los Vicepresidentes Sres. Trillo-Figueroa y Marcet, la Mesa decidiera iniciar un procedimiento, tal acuerdo habría de comunicarse a los correspondientes Parlamentarios, dándoles un plazo para la formulación de alegaciones por escrito, y para proponer la práctica de las pruebas que, en su caso, estimasen pertinentes.

A título informativo puede señalarse que los artículos 136.3 y 137.1 de la LPA previenen un plazo de ocho días para la contestación al pliego de cargos y la formulación de alegaciones frente a la propuesta de resolución, respectivamente, y que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, de 16-2-1988, varias veces citado, otorgó un plazo de diez días para efectuar alegaciones por escrito. Los plazos que suele utilizar la Comisión del Estatuto de los Diputados de la Cámara son, por contra, más reducidos.

### 4. Acuerdo sancionador

A la vista de las alegaciones, o en su caso, transcurrido el plazo de las mismas, la Mesa de la Cámara deberá acordar lo pertinente. El acuerdo, por imperativo del artículo 99.2 del Reglamento, será motivado y señalará la extensión y la duración de las sanciones: La motivación puede consistir en una «sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho», en expresión del artículo 43.1 LPA, de tal forma que se justifique la destrucción de la presunción de inocencia.

El Acuerdo de la Mesa podría contener también el apercibimiento al Parlamentario sancionado de que, de persistir en su actitud, podría procederse por el Pleno a su suspensión temporal en la condición de Diputado, según dispone el artículo 101 del Reglamento de la Cámara. El Acuerdo sancionador puede prever igualmente la elevación al Pleno transcurrido un plazo determinado si persistiera la actitud de los Diputados, con lo

que se pasaría automáticamente al procedimiento del artículo 101 sin necesidad de un nuevo Acuerdo *ad hoc*; o, por contra, puede no hacer referencia a esta cuestión, con lo que sería necesario, en su caso, un nuevo Acuerdo de la Mesa.

### 3.<sup>a</sup> Sanciones

El artículo 99.1 señala que «el Diputado podrá ser privado (...) de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6 a 9 del presente Reglamento».

Así pues, la sanción puede suponer la privación de los siguientes derechos:

- a asistir con voto a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de que formen parte, y sin voto a las de las Comisiones de que no formen parte (artículo 6.º.1);
- a formar parte, al menos, de una Comisión (artículo 6.2);
- a desempeñar las funciones que el Reglamento les atribuye (*ibídem*);
- a recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas (artículo 7.º.1);
- a la asignación económica, ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos (artículo 8.º.1 y 2);
- al abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquéllas (artículo 9.º.1);
- al abono, en su caso, de las cuotas de clases pasivas (artículo 9.º.3).

El párrafo 2 del artículo 99 exige que el Acuerdo sancionatorio señale la extensión y la duración de las sanciones, y previe-

ne que éstas puedan también extenderse a la parte alícuota de subvención contemplada en el artículo 28 (subvención fija idéntica para todos los Grupos Parlamentarios y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos).

a) *Extensión*

La referencia a la «extensión» de las sanciones debe entenderse hecha a que el Acuerdo especifique de cuáles de los referidos derechos son privados los Parlamentarios sancionados, quedando a la decisión de la Mesa la determinación proporcionada de la privación de todos o algunos de los derechos enumerados.

La Proposición no de Ley en Pleno del Grupo Popular número de expediente 162/000117, pedía, por ejemplo, que el Congreso de los Diputados «declare no haber lugar a la prestación de las asignaciones económicas y demás ayudas establecidas en el artículo 8 del Reglamento», concretando así la sanción en algunos de los derechos «económicos».

Se trataría, obviamente, de la privación *pro futuro* del derecho a tales asignaciones económicas y ayudas, no de la exigencia de devolución de cantidades ya percibidas. La sanción, según el artículo 99, consiste en que el Diputado sea «privado, por Acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6.º a 9.º, es decir, que se le prive del derecho a percibir, no de lo ya percibido. En otro caso, la redacción del artículo 99 hubiera debido preverlo expresamente, como exige el principio de legalidad en las sanciones.

El artículo 99.2 dispone que, optativamente, la sanción pueda «extenderse también a la parte alícuota de subvención contemplada en el artículo 28 del presente Reglamento». Dicha subvención, según el precepto fijado es variable en función del número de Diputados de cada uno de los Grupos. Actualmente, en la subvención variable asignada al Grupo Parlamentario

Mixto, se tiene en cuenta a los Diputados de la formación política Herri Batasuna.

En cualquier caso, deberán constar expresamente en el Acuerdo sancionador aquellos derechos a que se extienda la sanción.

#### b) *Duración*

En cuanto a la exigencia de que el Acuerdo de la Mesa haga constancia de la «duración», obviamente, viene a significar la necesidad de que se determine el tiempo de privación de esos derechos.

1. Puede entenderse cumplida esta última exigencia con cláusulas que se limiten a establecer la privación de determinados derechos «por el tiempo en que continúe la falta de asistencia del Parlamentario sancionado». Así, los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco de 11 y 25 de marzo de 1987 suspendían, respectivamente, de todos sus derechos económicos a determinados Parlamentarios de Herri Batasuna, y de su subvención al Grupo Parlamentario de la misma fuerza política. La duración de los efectos de ambas decisiones se impuso por tiempo indefinido en tanto persistiera el incumplimiento de los deberes parlamentarios de asistencia. El artículo 87.2 del Reglamento de la Cámara Vasca tiene un tenor literal idéntico al artículo 99.2 del Reglamento del Congreso.

2. Se podría aplicar, por otra parte, criterio similar al mantenido por el artículo 31.2 y la Disposición Adicional Decimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. El precepto primeramente citado señala que «las faltas de puntualidad y las de asistencia, cuando constituyen faltas leves, se sancionarán con la deducción proporcional de las retribuciones». La Disposición Adicional Decimosegunda, por su parte, dispone que «los funcionarios que ejerciten el derecho de huelga no devengarán ni percibirán las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan per-

manecido en esa situación». Cabría, por tanto, que las sanciones de la Mesa del Congreso se impusieran por igual tiempo que el de inasistencia reiterada y notoria a las sesiones hasta el momento del Acuerdo, o, mejor, hasta el momento de que, en su caso, se produzca la reintegración y nueva asistencia a las sesiones de la Cámara y de las Comisiones.

Ello significaría, que la modificación de su conducta no conllevaría automáticamente la nueva percepción de los derechos económicos suspendidos; sino que únicamente supondría el punto de referencia para concretar la duración exacta de la sanción. Así, por ejemplo, si la inasistencia se ha producido por un plazo de seis meses, el Acuerdo de la Mesa sanciona por tiempo indefinido, y el Parlamentario infractor retorna a las sesiones de la Cámara el día siguiente, seguiría sin cobrar sus retribuciones en los siguientes seis meses, sin que su arrepentimiento conllevara *ipso facto* el comienzo del devengo de nuevos derechos económicos.

Podemos justificar estas afirmaciones en virtud de la naturaleza jurídica de la sanción que estamos estudiando. Se trata de auténticas sanciones disciplinarias, dirigidas a penalizar la infracción pasada de un deber. No son medidas coercitivas; destinadas a conseguir el cumplimiento presente de una obligación.

3. Podría, asimismo, fijarse un plazo concreto, con lo que podemos reiterar las consideraciones ya hechas en cuanto a la no virtualidad del cambio de conducta hasta no cumplida por completo la sanción.

En este sentido, la Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados presentada por el Grupo Mixto-Agrupación PDP, publicada en el BOCG, CD, Serie B, núm. 54-1, de 28-2-1987, prevenía una nueva redacción del artículo 98.2 añadiendo un inciso final con el siguiente contenido: «la duración de estas sanciones no podrá superar, en ningún caso, los tres meses». Asimismo, se incluía un inciso en el artículo 101.1 según el cual la suspensión temporal en la condición de Dipu-

tado acordada por el Pleno por razón de disciplina parlamentaria sería por «periodo no superior a seis meses».

La extensión y duración de las sanciones debe ser, en todo caso, proporcionada el grado de voluntariedad, de reiteración y de notoriedad de las faltas de asistencia. El Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 8-3-1988, ya citado, suspendió a determinados Parlamentarios Forales de todos sus derechos, incluida la asistencia a las sesiones, por el plazo de un mes, ya que éste es el tiempo máximo que el artículo 113.1 del Reglamento de dicha Cámara permite para las sanciones impuestas por la Mesa, siendo necesario acuerdo del Pleno, a propuesta de aquélla, para sanciones por tiempo superior. Los recurrentes en amparo alegaron que considerarían adecuada la suspensión de los haberes y otras indemnizaciones económicas, pero no así la de todos los derechos, incluido el de asistencia. El Auto del Tribunal Constitucional 1227/88, que desestimó su recurso, señaló que «no puede sin embargo afirmarse que la prohibición de asistir a las sesiones por el plazo limitado de un mes sea desproporcionada respecto a la grave infracción cometida de sus deberes parlamentarios. En consecuencia, la sanción de privación por dicho plazo de todos los derechos de los recurrentes, incluida la asistencia a las sesiones, parece una medida razonable y no desproporcionada, que no conculca su derecho al ejercicio del cargo garantizado en el artículo 23.2 de la Constitución» (FJ 3).

*A fortiori*, debe entenderse que la mera privación de derechos económicos, que es lo previsto en el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que da origen a este Informe, no supondría una sanción desproporcionada e irrazonable.

De todas las opciones posibles hasta aquí mencionadas, la Mesa habrá de escoger la duración de la sanción, valorando lo que a su vez dispone el artículo 101.1 del Reglamento, que determina que los Diputados pueden verse suspendidos en su condición (es decir, en *todos* sus derechos y deberes) cuando «impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo 99, el Diputado persistiese en su actitud».

Por último, se suscita la cuestión de si, una vez cumplida una sanción impuesta al amparo del artículo 99 del Reglamento, y en caso de que el Diputado afectado persista en su actitud, es obligada la aplicación de lo prevenido por el artículo 101 de aquél o, por el contrario, la Mesa podría imponer una vez más —y tantas como lo estimara pertinente en lo sucesivo— otra sanción conforme al artículo 99. Considerando que el artículo 101 exige una propuesta de la Mesa y el criterio más favorable al Diputado afectado, parece razonable que, tras el cumplimiento de la primera sanción, la Mesa pueda optar entre proponer al Pleno la aplicación de la sanción prevista por el artículo 101 o imponer una nueva sanción al amparo del artículo 99.

## VII. CONCLUSIONES

1. El examen del Derecho comparado, de los precedentes del moderno Derecho español y de los Reglamentos parlamentarios autonómicos muestra el carácter habitual del reconocimiento de una potestad sancionadora por inasistencia a las sesiones parlamentarias.

2. De las ocasiones en las que la aplicación de la suspensión de derechos económicos a parlamentarios ha sido acordada por los Parlamentos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, esta última ha dado lugar al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, el cual ha dejado establecida la constitucionalidad del ejercicio de la mencionada potestad sancionadora, ya que la inasistencia a las sesiones implica una infracción de un deber que «pertenece al núcleo más específico de la función parlamentaria, puesto que es condición imprescindible para el cumplimiento de todas las tareas propias del cargo». En concreto, el intérprete supremo de la Constitución ha señalado que el ejercicio de esta potestad sancionadora no vulnera los derechos a la igualdad, a la libertad ideológica y al ejercicio del cargo de parlamentario en condiciones de igualdad y con los requisitos señalados por las leyes.

3. El análisis del artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados conduce a las siguientes conclusiones:

a) En lo que se refiere al presupuesto de hecho:

– La falta de asistencia sólo se produce por la total y completa falta de participación en las actividades del órgano parlamentario reglamentariamente reunido, sea éste el Pleno o las Comunidades de las que el Diputado forme parte.

– La inasistencia ha de ser reiterada o notoria, bastando con la concurrencia de uno de ambos requisitos. La reiteración constituye un concepto jurídico indeterminado que ha de precisarse caso por caso, sin que obste a la apreciación de su concurrencia el que una serie larga de inasistencias se vea interrumpida esporádicamente por asistencias puntuales. En cuanto a la notoriedad, no debe entenderse vinculada a la de la persona que falta a las sesiones, sino al hecho mismo de la falta, debiendo entenderse en todo caso producida cuando tiene lugar una declaración pública y expresa de inasistencia voluntaria.

– La inasistencia ha de ser voluntaria, circunstancia que no queda excluida por el supuesto deber con el cuerpo electoral que derivaría de la manifestación expresa en el programa electoral de una fuerza política de su intención de no asistir a las sesiones. Por el contrario, sí podrían considerarse excluyentes de la voluntariedad causas como enfermedades, accidentes, gestación y parto, acontecimientos familiares graves, participación en delegaciones parlamentarias en el extranjero o el cumplimiento de los deberes inherentes a la condición de titular de otro cargo público.

– La tipificación de la infracción realizada por el artículo 99 del Reglamento cumple las exigencias inherentes al principio de legalidad al que está sometida la potestad punitiva del Estado.

b) Por lo que concierne al procedimiento, ante la parquedad del Reglamento y en aras de la garantía de los principios constitucionales rectores del *ius puniendi* del Estado, parece pertinente notificar a los parlamentarios afectados el Acuerdo de la Mesa de iniciación del procedimiento, cuando éste se produzca, dándoles un plazo para que formulen por escrito las alegaciones que estimen pertinentes, y resolviendo finalmente la Mesa mediante un acuerdo motivado.

c) Por último, y respecto de la sanción, la Mesa ha de precisar su extensión –fijando proporcionalmente los derechos de los que va a ser privado el Diputado– y su duración –extremo respecto del que cabe fijar un plazo determinado apriorísticamente, establecer un plazo igual al de la inasistencia o prolongar la sanción hasta que concluya ésta–. En todo caso, una vez cumplida la sanción, si el Diputado persistiera en su actitud, no parece que sea obligada la aplicación automática del artículo 101 del Reglamento, sino que la Mesa podría imponer nuevas sanciones al amparo del artículo 99.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 6 de junio de 1991.