

EL DEBER DE ASISTENCIA DE LOS PARLAMENTARIOS A LAS SESIONES Y EL DERECHO AL EJERCICIO DEL CARGO (ART. 23.2 C.E.) (*)

PABLO DíEZ LAGO

Letrado del Parlamento de Navarra

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL “STATUS” DE LOS PARLAMENTARIOS.—III. EL DEBER DE ASISTENCIA DE LOS PARLAMENTARIOS A LAS SESIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA LEGISLATIVA DE LOS QUE FORMEN PARTE.—1. *Perspectiva general.*—2. *Regulación del deber de asistencia en los Reglamentos parlamentarios.*—3. *Una peculiaridad del Reglamento del Parlamento de Navarra: el artículo 28.4 y el deber de asistencia de los grupos parlamentarios.*—IV. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE ASISTENCIA A LAS SESIONES PARLAMENTARIAS.—1. *Clases de consecuencias: sanciones disciplinarias y privación de las asignaciones económicas.*—2. *Justificación de la privación de las asignaciones económicas.*—3. *Posibilidad de privación de las asignaciones económicas a los Diputados.*—4. *Las sanciones disciplinarias del incumplimiento del deber de asistencia en los Reglamentos del Parlamento de Navarra y del Congreso de los Diputados.*—5. *La privación de las asignaciones económicas en el Reglamento del Parlamento de Navarra.*

(*) Este trabajo fue presentado como comunicación en las XIV Jornadas de Estudio sobre los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas (II), celebradas en Madrid en mayo de 1991, organizadas por el Gabinete de Estudios de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, al que agradezco la autorización para su publicación en esta revista.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 23.2 de nuestra Constitución, en adelante C.E., establece el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. Precepto que ha sido interpretado y aplicado por el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones, dando lugar a una asentada doctrina jurisprudencial sobre su contenido y limitaciones. Doctrina que no es el objeto principal del presente trabajo, aunque lógicamente será utilizada cuando sea preciso, y sobre la que existen diversos y estimables estudios y artículos (1).

Como tempranamente explicitó el Alto Tribunal (S.T.C. 10/1983, de 21 de febrero) y luego ha venido reiterando con mayor amplitud —véanse, entre otras, las sentencias 161/1988, de 20 de septiembre,

(1) Sin ánimo de exhaustividad, citaremos P. BIGLINO CAMPOS: “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23”, en *Revista General del Derecho*, núm. 514-515 (1987); J. BALLARÍN IRIBARREN: “El derecho de acceso a los cargos y funciones públicas”, en *Poder Judicial*, núm. 5, 1987; M. PULIDO QUECEDO: “Algunas consideraciones sobre el acceso a cargos y funciones públicas (Comentario a la STC 47/1990, de 20 de marzo)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, y E. COBREROS MENDAZONA en su reciente y completo trabajo “El «status» parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución”, en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española* Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Cívitas, Madrid, 1991, tomo III, págs. 2125 y ss.

76/1989, de 27 de abril, y 181/1989, de 3 de noviembre—, el derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 C.E. comprende “no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley disponga” (S.T.C. 76/1989, F.J. 2). Y es de la situación jurídica de los parlamentarios una vez que han accedido al cargo con plenitud de derechos, tras el cumplimiento de determinados requisitos, variables según los diferentes Reglamentos parlamentarios (2), de lo que nos vamos a ocupar en este breve estudio, en concreto, del deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones de los órganos de las Cámaras legislativas.

II. EL “STATUS” DE LOS PARLAMENTARIOS

Una vez que el parlamentario ha accedido al cargo, el ordenamiento jurídico parlamentario (C.E., Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios) le confiere un haz de prerrogativas, derechos y deberes, que constituyen su “status” jurídico-parlamentario. En este trabajo prescindiremos de las facultades y deberes que se le puedan atribuir en los ámbitos ajenos al Derecho Parlamentario, como el laboral, funcional, de la seguridad social, etc.

Como repetidamente ha señalado el Tribunal Constitucional, por ejemplo en las sentencias citadas anteriormente, el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos es un derecho de configuración legal, como expresamente dice el final del texto del artículo 23.2. Esta reserva de Ley puede ser satisfecha, respetando siempre el contenido esencial

(2) Sobre los sistemas de adquisición de los derechos y prerrogativas parlamentarias, véase A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA y F. J. BLANCO HERRANZ, “La adquisición de la condición de parlamentario en el Reglamento del Parlamento Vasco”, *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, vol. II, págs. 1171 y ss.

Sobre el deber de acatamiento expreso a la Constitución establecido por los Reglamentos del Congreso, del Senado y de varios Parlamentos Autonómicos como requisito formal para la adquisición plena de la condición de parlamentario, véanse las SS.T.C. 101/1983, de 18 de noviembre, y 122/1983, de 16 de diciembre, que admitieron su constitucionalidad; y las SS.T.C. 119/1990, de 21 de junio, y 74/1991, de 8 de abril, que consideran cumplido el requisito del juramento o promesa con el empleo de la fórmula utilizada por los Diputados y Senadores de Herri Batasuna.

del derecho (artículo 53.1 C.E.), tanto por la ley en sentido formal como por los Reglamentos parlamentarios (3), normas éstas con fuerza de ley en sentido material, según se deduce del artículo 27 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y ha reconocido el mismo Tribunal en las sentencias citadas. Del derecho de acceso, en cuanto derecho electoral pasivo, se ocupa la Ley Orgánica 6/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (4) y de la ordenación del ejercicio del cargo, de “*ius in officium*” habla la doctrina y la S.T.C. 161/1988, los correspondientes Reglamentos parlamentarios. Y es en el marco de estos Reglamentos donde nos vamos a situar para estudiar el deber de asistencia a las sesiones como integrante del “*status*” parlamentario.

Resumiendo lo dicho acerca del “*status*” garantizado por el artículo 23.2, reproducimos a continuación, por su concisión y claridad, el primer párrafo del fundamento jurídico 7 de la S.T.C. 161/1988:

“El derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC.”

(3) No por los reglamentos ejecutivos, véase S.T.C. 8/1985, de 25 de enero. F.J. 4.

(4) Ley que ha sido modificada posteriormente por las Leyes Orgánicas 1/1987, de 2 de abril, reguladora de las elecciones del Parlamento Europeo, y 8/1991, de 13 de marzo.

III. EL DEBER DE ASISTENCIA DE LOS PARLAMENTARIOS A LAS SESIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA LEGISLATIVA DE LOS QUE FORMEN PARTE

1. *Perspectiva general.*

Muchas resoluciones del Tribunal Constitucional y trabajos doctrinales se han ocupado de los diversos derechos, prerrogativas y facultades de los parlamentarios, como integrantes del "status" garantizado por el artículo 23.2, es decir, de la situación jurídica de poder otorgada por el ordenamiento al parlamentario (5), pero pocas veces se ha contemplado específicamente la faceta de deber que conlleva el ejercicio del cargo, que se expresa en el deber general de realizar sus funciones conforme a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 C.E.) y en el deber fundamental de asistir a las sesiones parlamentarias, aparte de en otros deberes concretos recogidos en los diferentes Reglamentos parlamentarios.

Respecto al deber general de desempeñar el cargo de parlamentario con sujeción a la Constitución ya se manifestó el Tribunal Constitucional en sus sentencias 101/1983 y 122/1983, en las que señala que "los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución" y reconoce la posibilidad constitucional de que los Reglamentos de las Cámaras exterioricen ese deber de acatamiento.

En cuanto a considerar a la Ley y al Reglamento parlamentario como delimitadores del derecho al ejercicio del cargo, como disposiciones configuradoras del "status" parlamentario, ya se han citado anteriormente diversas sentencias y concluiremos este aspecto con la reciente sentencia 214/1990, de 20 de diciembre, resolutoria de un recurso de amparo contra un acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid, que, en su fundamento jurídico 5 "in fine", dice:

(5) Se han ocupado del estatuto de los parlamentarios, entre otros, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, en *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 75 y ss., A. EMBID IRUJO, en *Los Parlamentos Territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 122 y ss., y E. COBREROS MENDAZONA en «El "status" parlamentario...», obra ya citada en la nota 1.

“Este derecho del artículo 23.2 es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la ley —*al Reglamento de la Asamblea*, (6) en este caso— establecer los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones, derechos y facultades que así quedan integrados en el *status* propio de cada cargo y que delimitan el contorno de la legitimación de su titular para accionar en sede jurisdiccional, por violación de ese precepto constitucional, frente al desconocimiento o menoscabo de los mismos.”

Por lo que se refiere al deber de asistencia a las sesiones, uno de los deberes en que se concreta el deber general de acatamiento al ordenamiento jurídico (art. 9.1 C.E.), al que debemos calificar de fundamental pues sin su observancia no puede desarrollarse el conjunto de derechos integrados en el “status” parlamentario, constituyendo el presupuesto básico para la realización de las funciones parlamentarias, diremos que la propia Constitución reconoce su capital importancia al exigir, en su artículo 79, que, para adoptar acuerdos, las Cámaras legislativas deben contar con la *asistencia* de la mayoría de sus miembros (art. 79.1), acuerdos que deberán ser adoptados por la mayoría de los miembros *presentes* (art. 79.2), cuyo voto es *personal* e indelegable (art. 79.3).

Importancia del deber de asistencia que también ha reconocido el Tribunal Constitucional, en su Auto 1227/1988, de 7 de noviembre (Sala 1.ª, Sección 2.ª), por el que se inadmitió un recurso de amparo interpuesto por los Parlamentarios Forales del Grupo Parlamentario “Herri Batasuna” contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 8 de febrero de 1988, que los suspendió durante un mes del ejercicio de todos sus derechos parlamentarios, debido a su inasistencia continuada a las sesiones de la Cámara (7). En dicho Auto, de suma importancia en el tema estudiado y sobre el que luego volveremos,

(6) La cursiva en esta y en otras citas de sentencias del Tribunal Constitucional es del autor.

(7) Sobre el proceso que llevó a la adopción del acuerdo de suspensión, y a otro posterior del Pleno que los suspendió durante cuatro meses de sus derechos económicos, véase M. BERMEJO GARDE: “La suspensión de los derechos de los miembros del Parlamento de Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 8, 1989. En este trabajo se recogen los dos informes de los Servicios Jurídicos de la Cámara y el Auto 1227/1988.

el Alto Tribunal, en el fundamento jurídico 2, dedicado a considerar si se ha vulnerado la libertad ideológica de los recurrentes (art. 16.1 C.E.), declara:

“En el supuesto de autos, la cuestión consiste en si dicha libertad ideológica alcanza a amparar un comportamiento, 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*.

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.”

Este deber jurídico es inseparable del derecho de asistir a las sesiones que tienen los parlamentarios, derecho-deber que expresa la conjunción del interés personal, y político, del parlamentario con el interés general del eficaz desarrollo de las funciones parlamentarias, atribuidas a las Cámaras como órgano colegiado pero de las que son actores indispensables los parlamentarios. Estamos, pues, ante lo que en la teoría general del Derecho se conoce como función jurídica, y que nosotros consideramos desde su faceta pasiva, como deber impuesto por el ordenamiento jurídico para la realización de la global función parlamentaria, y que como tal se integra en el “status” parlamen-

tario, garantizado por el artículo 23.2, cuyo incumplimiento acarrea la correspondiente sanción.

2. *Regulación del deber de asistencia en los Reglamentos parlamentarios.*

En este trabajo no pretendemos hacer un estudio exhaustivo y comparativo de todos los Reglamentos de las Asambleas legislativas de nuestro país, sino que nos centraremos en la regulación del deber de asistencia en los Reglamentos del Parlamento de Navarra (R.P.N.) y del Congreso de los Diputados (R.C.), a los que consideramos suficientemente representativos de las diferentes regulaciones existentes, sean de las Cámaras de las Cortes Generales o de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Siendo el régimen jurídico del deber de asistencia muy semejante en ambos Reglamentos, es, sin embargo, más extensa y compleja la regulación contenida en el R.P.N., por lo que nos servirá ésta de guía en las consideraciones siguientes.

El Título II, "De los Parlamentarios Forales", del R.P.N. y el Título I, "Del Estatuto de los Diputados", del R.C. regulan el "status" de los mismos. Ambos títulos se estructuran en cuatro capítulos de contenido similar, referidos a: I. Los derechos de los parlamentarios; II. Prerrogativas; III. Deberes, y IV. Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario.

Dicha regulación comprende, lógicamente, las dos posiciones jurídicas de la asistencia a las sesiones: derecho y deber, por ello entre los derechos y deberes de los parlamentarios figura el de asistir a las sesiones de los órganos de la Cámara. Como situación jurídica de poder, viene contemplado en los artículos 12.1 y 52 del R.P.N., y 6.º-1 del R.C. (8).

(8) El artículo 12.1 del R.P.N. dispone:

"Los Parlamentarios Forales tienen el derecho de asistir, con voz y voto, a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones para las que hayan sido designados. Podrán también asistir, sin voz ni voto, a las sesiones de cualquiera de las demás Comisiones Ordinarias del Parlamento de Navarra."

Y el 6.º-1 del R.C.:

"Los Diputados tendrán el derecho de asistir con voto a las sesiones del Pleno del Congreso y a las de las Comisiones de que formen parte. Podrán asistir, sin voto, a las sesiones de las Comisiones de que no formen parte."

En cuanto deber, la asistencia a las sesiones viene recogida en el artículo 20 del R.P.N. y en el 16 del R.C., dicho artículo 20 que, en cuanto se refiere al deber de asistencia, es de igual contenido que el 15 del R.C., dice:

“Los Parlamentarios Forales tienen el deber de asistir a las sesiones del Pleno, a las de las Comisiones de que formen parte y de cumplir fielmente las obligaciones propias de su cargo, ajustándose, en todo momento, a lo establecido en el presente Reglamento.”

Este artículo acaba con una obligación general, parecida a la contenida en el artículo 16 R.C., el deber de los parlamentarios de adecuar su actividad al Reglamento, reflejo del mandato general del artículo 9.1 de la C.E.

Aunque en estos artículos se citan sólo como órganos parlamentarios el Pleno y las Comisiones, y lo son en sentido funcional estricto, pues son los que ejercen las funciones parlamentarias (art. 75.1 C.E. y 17.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra —LORAFNA—), no hay que olvidar que los dos Reglamentos, artículos 35 a 45 del R.P.N. y 30 a 39 del R.C., así como el artículo 72 de la C.E. y el 17.1 de la LORAFNA, contemplan y regulan los dos órganos colegiados de gobierno interior de las Cámaras respectivas: la Mesa y la Junta de Portavoces. Por lo cual, y dada la importancia del correcto funcionamiento de estos órganos para el cumplimiento de las funciones que a las Cámaras legislativas atribuye la C.E. y la LORAFNA, no cabe duda del deber de sus miembros de asistir a las sesiones de los mismos, como una de las obligaciones propias de su cargo que estos concretos parlamentarios deben cumplir fielmente, como dice el artículo 20 del R.P.N. citado, para la efectiva realización de las funciones que a esos órganos de gobierno atribuyen los Reglamentos parlamentarios.

Los Reglamentos que comentamos tienen previstas, como es lógico, las consecuencias del incumplimiento del deber de asistencia: sanciones disciplinarias y, además, en el R.P.N., privación de asignaciones económicas, como luego veremos extensamente; así los dos prevén la

suspensión de los derechos y deberes del parlamentario conforme a las normas de disciplina parlamentaria (artículos 21.1 R.C. y 26.2 R.P.N.) (9). La vía disciplinaria es común a ambos Reglamentos, pero en el R.P.N. se refuerza el cumplimiento del deber de asistencia por otra vía estrictamente económica, que puede subdividirse en dos: una directamente referida al parlamentario, y otra indirecta a través de los grupos parlamentarios, al regular las asignaciones económicas de los Parlamentarios Forales y de los grupos, estableciendo como requisito para su percepción el cumplimiento del deber de asistencia.

Por lo anteriormente expuesto, podemos calificar al deber de asistencia a las sesiones como la obligación principal de los parlamentarios (A.T.C. 1277/88), y afirmar que la realización de este deber constituye el presupuesto básico para el cumplimiento de sus funciones parlamentarias y, a través suyo, de las funciones que a las Cámaras atribuye la C.E. y la LORAFNA (artículos 66.1 y 2, y 11, respectivamente), por ello nuestro Tribunal Constitucional, en el Auto citado, al estudiar si ha sido violado el artículo 23.2 de la C.E. por la sanción impuesta a los parlamentarios inasistentes (F.J. 3), dice:

“...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

(9) El artículo 21.1 del R.C. dice:

LUIS

“1. El Diputado quedará suspendido en sus derechos y deberes parlamentarios:

1.º En los casos en que así proceda, por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria establecidas en el presente Reglamento.”

Y el 26 del R.P.N.:

“El Parlamentario Foral quedará suspendido de sus derechos y deberes parlamentarios en los casos siguientes:

2.º Cuando la Mesa o el Pleno lo decidan conforme a las normas de disciplina parlamentaria establecidas en el presente Reglamento.”

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 ésta 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.”

Como se ve, el Alto Tribunal admite la constitucionalidad tanto del deber de asistencia como de la sanción de su incumplimiento.

3. *Una peculiaridad del Reglamento del Parlamento de Navarra: el artículo 28.4 y el deber de asistencia de los grupos parlamentarios.*

En el R.P.N. (artículo 44), al igual que en el R.C. (artículo 40), se reconoce a los grupos parlamentarios la facultad de figurar en las Comisiones a través de los miembros que designen, pero en el Parlamento de Navarra a ese derecho se ha unido, de modo expreso, el deber de estar representado en las sesiones, en virtud de un apartado, el 4, que se añadió al artículo 28 de su Reglamento en la reforma aprobada el día 21 de marzo de 1989 (B.O.P.N. núm. 24, de 28-III-1989). Dicho artículo 28.4 dice así:

“Los Grupos Parlamentarios tienen el derecho y el deber de estar representados en las sesiones que celebre la Cámara por alguno de sus miembros, de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento.”

Si a esta disposición unimos que en el artículo 34.2, también reformado, se establece como requisito para la percepción de las asignaciones de los grupos, el del cumplimiento del deber de asistencia a que se refiere el artículo 28.4, vemos que se ha reforzado la exigencia del deber de asistencia de los parlamentarios (10).

(10) En el Reglamento del Parlamento Vasco, aunque no hay una declaración expresa del deber de asistencia de los grupos como la contemplada en el artículo 28.4 del R.P.N., se contempla la privación de la subvención por incumplimiento del deber implícito de los Grupos de participar en las tareas parlamentarias en su artículo 21.3:

Sobre la constitucionalidad de este deber del grupo no creo que haya dudas, pues, los que asisten son los parlamentarios miembros del grupo que ya tienen ese deber, constituyendo el precepto comentado una reiteración, cuya finalidad es procurar su realización efectiva. Finalidad que coincide con la de las subvenciones al grupo y que el Tribunal Constitucional ha reconocido en su Sentencia 214/1990, de 20 de diciembre, que luego comentaremos. Siendo, además, el repetido artículo expresión de la amplia autonomía reglamentaria reconocida a las Cámaras legislativas en la Constitución (art. 72.1) y, en este caso, en la LORAFNA (art. 16).

IV. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE ASISTENCIA A LAS SESIONES PARLAMENTARIAS

1. *Clases de consecuencias: sanciones disciplinarias y privación de las asignaciones económicas.*

Como es sabido, para que un deber impuesto a un sujeto por el ordenamiento jurídico sea propiamente un deber jurídico u obligación, su incumplimiento debe llevar consigo una sanción impuesta por el mismo ordenamiento. Por ello el Derecho Parlamentario, en este caso los Reglamentos que estudiamos, prevé a la par que el deber de asistencia a las sesiones, las sanciones correspondientes para los parlamentarios que incumplan tal deber. Sanciones que vienen reguladas en las normas sobre disciplina parlamentaria.

Pero, como ya se ha indicado, en el R.P.N., además de la vía disciplinaria, se prevé una vía económica que refuerza el cumplimiento del deber de asistencia: la privación de las retribuciones que conlleva

“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, con respecto a aquellos Grupos Parlamentarios que no se hubiesen constituido de la forma reglamentariamente prevista, o que, de forma continuada, incumplieren sus obligaciones.”

Deber implícito que se deriva del propio deber de los parlamentarios miembros del grupo y de la importancia que a los grupos atribuyen los Reglamentos en el funcionamiento de las Cámaras legislativas.

el ejercicio del cargo, que se produce con ocasión de la aplicación de las normas reguladoras de las asignaciones económicas establecidas por los Reglamentos parlamentarios. Este procedimiento de privación de las asignaciones económicas sólo viene contemplado en el R.P.N. (artículo 14.2) (11), en cuanto se refiere a los parlamentarios individuales, y, además, como se ha indicado en la nota 10, por el Reglamento del Parlamento Vasco (R.P.V.) en lo que se refiere a las subvenciones de los grupos parlamentarios (artículos 34.2 R.P.N. y 23.1 R.P.V.) (12).

Bien es cierto que la sanción disciplinaria puede consistir, precisamente, en la suspensión de los derechos económicos reconocidos al parlamentario, pero esto no nos debe llevar a la confusión de la vía disciplinaria con la vía económica, pues la no retribución del parlamentario inasistente no puede considerarse una sanción, en sentido propio, ya que no supone la privación de un derecho existente, sino que la asistencia efectiva constituye una de las condiciones necesarias para su nacimiento. Por ello, es diferente el procedimiento para la imposición de sanciones del de privación de asignaciones, y distintas las normas que se aplican en uno y otro caso.

Diferencia entre sanciones disciplinarias económicas y privación de asignaciones económicas que se expresa, por ejemplo, en que si la sanción disciplinaria consiste en la suspensión de los derechos económicos durante seis meses (suspensión que puede ir acompañada de la de los otros derechos) la misma dura todo el tiempo señalado en la resolución, sin embargo la privación de las asignaciones puede revisarse en cuanto

(11) El artículo 23.2 del Reglamento del Senado dispone: "...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." Este procedimiento nos plantea dudas acerca de su inclusión en la vía disciplinaria o en la económica, sin embargo, esta privación del 23.2 R.S. nos parece más una sanción que una privación, en el sentido utilizado en este trabajo, atendiendo a la duración determinada de la privación en el Senado y a que no está configurado el deber de asistir como un requisito directo de la percepción, con cuyo cumplimiento se recobra el derecho a las asignaciones.

(12) Sobre la posibilidad de sanciones económicas a los grupos en el Congreso de los Diputados, véase A. SAIZ ARNAIZ en *Los Grupos Parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pág. 183, nota 165.

cesen las causas que motivaron la misma (arts. 5 y 7 de las Normas de desarrollo de los arts. 14 y 34.2 del R.P.N.) (13), es decir, que la percepción de las asignaciones económicas depende enteramente de la voluntad del parlamentario, o del grupo, de asistir o no a las sesiones, en definitiva, del desempeño de la función que tiene encomendada por el ordenamiento jurídico.

Efectivamente, la imposición de una sanción disciplinaria requiere el respeto de los límites que a la potestad sancionadora impone la Constitución (arts. 24 y 25.1) y que han sido definidos por el Tribunal Constitucional (entre otras, S.T.C. 77/1983): a) la legalidad, b) la interdicción de las penas privativas de libertad, c) el respeto a los derechos de defensa, y d) la subordinación a la autoridad judicial. Lo cual comporta que la Mesa de la Cámara inicie y resuelva el correspondiente expediente disciplinario con audiencia del interesado, esta resolución de la Mesa podrá ser definitiva, si es competente (arts. 99.1 R.C. y 113.1 R.P.N.), o consistir en una propuesta que se eleve al Pleno para que éste adopte el acuerdo pertinente (arts. 101 R.C. y 114 R.P.N.). Por contra, la privación de las asignaciones económicas, no precisa más que la constatación fehaciente del hecho y el acuerdo motivado de la Mesa, pues se trata en este caso de la mera aplicación de las normas reguladoras de las retribuciones establecidas por el Reglamento y desarrolladas por la propia Mesa, uno de cuyos requisitos de percepción es el deber de asistencia.

En cuanto a la diferencia de las normas que se aplican, las sanciones disciplinarias vienen reguladas en la correspondiente Sección del Capítulo de los Reglamentos dedicado a la disciplina parlamentaria (Sección 1.^a, Cap. 8.º, Tít. IV, R.C. —arts. 99 a 101—, y Sección 1.^a, Cap. 10.º, Tít. V, R.P.N. —arts. 112 a 114—), y la privación de asignaciones económicas en los artículos del R.P.N. dedicados a las asignaciones de los

(13) Artículo 5 de las Normas de desarrollo del artículo 14:

“La tramitación del procedimiento de suspensión o pérdida de las asignaciones económicas de los Parlamentarios se regirá por los artículos 5-7 de las Normas para asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios.”

Artículo 7 de las Normas de desarrollo del artículo 34.2:

“Los efectos de la pérdida de las asignaciones económicas de los Grupos parlamentarios podrá revisarse por la Mesa, de oficio o a instancia del Grupo parlamentario afectado, al cesar las causas que motivaron la misma.”

parlamentarios y de los grupos, y en las normas que los desarrollan (arts. 14 y 34, y Normas de desarrollo aprobadas por la Mesa el 15-V-89, B.O.P.N., núm. 40, de 19 de mayo).

2. *Justificación de la privación de las asignaciones económicas.*

Como hemos visto, en el procedimiento de privación de las asignaciones económicas no se da audiencia al interesado, lo cual se justifica por no ser un procedimiento sancionador sino tratarse de un procedimiento de fijación de retribuciones, conforme a sus reglas reguladoras, en el cual se respeta el principio de legalidad y cuya resolución puede ser recurrida por el afectado por la vía del recurso de amparo por presunta violación del artículo 23.2 de la C.E. (art. 42 L.O.T.C.), aunque consideramos que con escasas posibilidades de éxito si se ha respetado por la Mesa la normativa aplicable (14). Ya que como ha dicho el Tribunal Constitucional, "el derecho que se consagra en ese precepto constitucional (art. 23.2) es un derecho de configuración legal, como indica ya el mismo artículo, con lo cual es claro que no se lesionaría tal norma si la exigencia de los requisitos establecidos con carácter general por las Leyes, se aplica según criterios razonables que excluyan toda idea de discriminación" (S.T.C. 23/1990).

Además, teniendo en cuenta que las asignaciones tienen como finalidad que los parlamentarios cumplan eficaz y dignamente su función parlamentaria (arts. 8.º1 R.C. y 14.1 R.P.N.), es claro que cuando el par-

(14) El Tribunal Constitucional ha declarado, en sus sentencias 28/1984 (F.J. 4) y 96/1988 (F.J. 3), que "el derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 de la Constitución «se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables». El cobro o no de las retribuciones previstas para un cargo o función pública cae, en consecuencia, fuera del ámbito del derecho consagrado en el art. 23.2 de la Norma suprema y no puede ser objeto desde este punto de vista de un recurso de amparo".

Sin embargo, el mismo Tribunal, en su sentencia 136/1989, más acertada a nuestro juicio, tras otorgar el amparo y anular una resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria, por la que impuso a los recurrentes la sanción de suspensión en su condición de Diputados, resolvió, en el punto 3.º del fallo, "restablecer a los recurrentes en la integridad de su derecho, debiendo la Asamblea proceder a entregarles las cantidades eventualmente dejadas de percibir como consecuencia de la sanción puesta".

lamentario no desempeña las tareas propias de su cargo, para lo que es imprescindible su asistencia a las sesiones, se pierde la finalidad de la asignación y queda justificada su privación. Por otra parte, esta privación no le impide al parlamentario, o al grupo, en su caso, ejercer sus funciones representativas, que es el derecho protegido por el artículo 23.2 C.E., sino que en cualquier momento puede reintegrarse a la actividad del Palamento y recobrar su derecho a percibir su asignación íntegra, tal como se contempla en las Normas de desarrollo de los artículos 14 y 34.2 del R.P.N. (15).

Esta finalidad de las asignaciones económicas de los parlamentarios y de los grupos en que se integran, ha sido reconocida por nuestro Alto Tribunal en su sentencia 214/1990, de 20 de diciembre, por la que desestimaba el recurso de amparo contra la reducción a una quinta parte de la subvención fija para el Grupo Mixto de la Asamblea de Madrid, en cuyo fundamento jurídico 7 declara:

“Esta interpretación del órgano rector de la Asamblea de Madrid sobre el verdadero sentido del artículo 27.1 del Reglamento, a tenor del número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios, que establece el artículo 21.1 de la propia norma reglamentaria, no puede tenerse por vulneradora del derecho fundamental que al recurrente, como único componente del Grupo Mixto, le reconoce el artículo 23.2 de la C.E., ya que con la decisión de la Mesa no se le priva de ejercer las funciones de su cargo de Diputado sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento. En efecto, resulta evidente que *la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara* a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades

(15) Véanse los artículos citados en la nota 13.

destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños.”

Por consiguiente, si la asistencia a las sesiones, como ya se ha dicho, no es tan sólo un mero deber reglamentario, sino al tiempo un requisito inexcusable para el cumplimiento de las tareas parlamentarias (A.T.C. 1227/1988), si la exigencia de esa asistencia es un requisito, para el cobro de las asignaciones, establecido con carácter general por el Reglamento sin discriminación alguna (S.T.C. 23/1990) y si, por último, la finalidad de las asignaciones es permitir y facilitar el ejercicio eficaz de las funciones parlamentarias (arts. 8.º-1 R.C. y 14.1 R.P.N. y S.T.C. 214/1990), es evidente que si no se ejercen esas funciones del cargo, al no asistir a las sesiones, queda totalmente justificada, y es constitucionalmente admisible, la privación de las asignaciones económicas a los parlamentarios, o a los grupos, establecida en el R.P.N. cuando incumplan ese deber fundamental.

3. *Posibilidad de privación de las asignaciones económicas a los Diputados.*

¿Es trasladable la tesis que mantenemos a las asignaciones de los Diputados? En principio, a la vista del artículo 71.4 de la C.E., pudiera parecer dudosa la constitucionalidad de la privación de las asignaciones, fuera del régimen disciplinario, a los Diputados, privación que, además, no está prevista en el Reglamento del Congreso, pero que, en nuestra opinión, es constitucionalmente admisible si se establece en dicho Reglamento, con base en los argumentos antes expuestos y en los que seguidamente expondremos (16).

Dicho precepto constitucional establece que “los Diputados y Senadores percibirán una asignación que *será fijada por las respectivas Cámaras*”, con lo cual, siguiendo en esto al profesor Morales Arroyo (17),

(16) Parece posible que, en materia de regulación de retribuciones, puedan equivaler al Reglamento las normas llamadas por el mismo a desarrollarlo o a suplirlo —arts. 8.4 y 32.2 del R.C.—, normas que no podrán establecer deberes distintos a los ya fijados en el R.C. pero sí recogerlos en la regulación de las retribuciones.

(17) Sobre el carácter retributivo de las asignaciones económicas de los Diputados, véase J. M. MORALES ARROYO en *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 303 y ss., y los trabajos citados en sus notas.

la Constitución garantiza una remuneración, impidiendo su inexistencia, es decir, “imposibilita el desempeño gratuito del cargo, bien por renuncia del sujeto, bien por omisión o prohibición en las normas de desarrollo”. El artículo 8.º del R.C. desarrolla el 71.4 de la C.E. estableciendo, en su apartado 1, una asignación económica, remuneración fija de claro carácter retributivo, y, en el apartado 2, una serie de compensaciones por gastos, de matiz indemnizatorio. Retribución o asignación que debe ser fijada por la Cámara, la cual puede modular su percepción mediante el establecimiento del requisito de la asistencia, que, como hemos visto, es congruente con el derecho al ejercicio del cargo, garantizado por el 23.2 de la C.E., y para cuyo libre y eficaz desempeño garantiza el 71.4 una remuneración. Por lo cual si el Diputado no ejercita su cargo, debido a su inasistencia, queda justificada su privación, siempre que ese requisito venga establecido en una norma con fuerza de ley, como exige el artículo 23.2, es decir, en el Reglamento parlamentario (18).

La naturaleza retributiva de la asignación, y la posibilidad de su privación por el no ejercicio del cargo, creemos que ha sido confirmada en la nueva redacción dada a los apartados 1 y 2 del artículo 157 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, que la modifica. Los citados apartados disponen que “el mandato de los Diputados y Senadores se ejercerá en régimen de

(18) Salvando las distancias entre “status” parlamentario y “status” funcional y la diferente importancia de las funciones encomendadas a unos y otros, pero teniendo en cuenta la naturaleza retributiva de las asignaciones, situación parecida se producía respecto a la deducción de haberes de los funcionarios por el tiempo de huelga hasta que se aprobó la Ley 30/1984, en cuya disposición adicional decimosegunda se determina la no percepción de las retribuciones correspondientes al tiempo en que hayan cesado en su trabajo, sin que tal deducción tenga carácter de sanción disciplinaria. Esta disposición fue considerada constitucional por la S.T.C. 99/1987, de 11 de junio, en cuyo F.J. 5.a) se dice: “...la citada Disposición adicional decimosegunda no viene a regular o desarrollar aquel derecho, sino a reconocer expresamente la legitimidad del descuento de haberes por la cesación colectiva en el trabajo, deduciendo las consecuencias sobre la retribución que, de acuerdo con los criterios generales deducibles del ordenamiento, se derivan de la situación de suspensión en la relación de empleo en que se sitúa el funcionario en huelga. La consecuencia de que, como norma relativa a la retribución del funcionario, se requiera una disposición legal que legitime este nuevo supuesto de deducción de haberes, explica también que en rigor no se trate de una norma de desarrollo del derecho de huelga, como los recurrentes pretenden, ya que no supone un impedimento para su ejercicio, que permanece siempre garantizado, independientemente de que pueda deducirse o no los haberes correspondientes al periodo de duración de la huelga.”.

dedicación absoluta” (ap. 1) y “será incompatible con el desempeño de cualquier otro puesto, profesión o... retribuidos” (ap. 2).

4. *Las sanciones disciplinarias del incumplimiento del deber de asistencia en los Reglamentos del Parlamento de Navarra y del Congreso de los Diputados.*

Como ya se ha indicado, las sanciones disciplinarias vienen reguladas en ambos Reglamentos en el Capítulo dedicado a la disciplina parlamentaria (Cap. X del Tít. V en el R.P.N. y Cap. 8.º del Tít. IV en el R.C.), concretamente en su Sección 1.ª, que se titula “De las sanciones” en el R.P.N. y “De las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los Diputados” en el R.C., comprendiendo esa Sección tres artículos, de los que tienen que ver con el deber de asistencia el 113 y 114 del R.P.N. y el 99 y el 101 del R.C.

Ambas normativas tienen una gran similitud pero también diferencias, que pasamos a estudiar, distinguiendo cuándo la potestad sancionadora corresponde a la Mesa, de cuándo corresponde al Pleno.

a) Competencias de la Mesa en materia disciplinaria.

El artículo 113 del R.P.N. regula la potestad sancionadora de la Mesa de la Cámara, en cuanto a la exigencia del deber estudiado, del siguiente modo:

“1. La Mesa, mediante acuerdo motivado, podrá suspender, por el plazo máximo de un mes, del ejercicio de alguno o de todos los derechos que a los Parlamentarios Forales les concede el presente Reglamento, en los siguientes supuestos:

a) Cuando de forma reiterada o notoria dejaren de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones.

...

2. Para la adopción de sanciones superiores a un mes, la Mesa deberá proponerlas al Pleno.”

Como vemos, la facultad de la Mesa de sancionar el incumplimiento del deber de asistencia con la suspensión de alguno o de todos sus derechos al parlamentario inasistente, requiere que el incumplimiento sea evidente y voluntario, es decir, que no se trate de una inasistencia esporádica o debida a causas impeditivas que, como la enfermedad, justificarían la inasistencia. Este precepto limita la duración máxima de la sanción de suspensión que puede imponer la Mesa a un mes, otorgándose, por el artículo siguiente, la competencia de las sanciones de mayor plazo al Pleno de la Cámara, siendo efectuada su propuesta por la Mesa.

El R.C., en su artículo 99, dispone:

“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. 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.”

En este precepto el supuesto de hecho de la inasistencia está configurado de igual manera que en el artículo 113 del R.P.N. pero difiere de este artículo en la extensión objetiva y temporal de las sanciones que se pueden imponer.

Así, en el R.P.N. la suspensión se puede referir a alguno o a todos los derechos del parlamentario, en el R.C. solamente a los derechos previstos en sus artículos 6.º a 9.º. Sin embargo, en el R.C. (art. 99.2) se prevé la posible extensión de la sanción a la parte alícuota de la subvención del grupo parlamentario respectivo, cosa que no está prevista en el R.P.N.

En cuanto a la duración de las sanciones, que como tal sanción es para el futuro, la que imponga la Mesa del Congreso no viene limitada por un plazo máximo como en el R.P.N.

Por lo que se refiere al procedimiento, en ambos artículos sólo se exige expresamente que el acuerdo de imposición sea motivado, pero esto no obsta a que sea exigible, desde una perspectiva constitucional y como ya hemos señalado antes, la tramitación del pertinente expediente con audiencia del interesado.

b) Competencias del Pleno de la **Cámara**.

En lo que aquí interesa, el artículo 114 R.P.N. regula la competencia sancionadora del Pleno de la siguiente forma:

“1. El Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y previo debate en sesión secreta, podrá suspender del ejercicio de alguno o de todos los derechos y deberes reconocidos a los Parlamentarios Forales en el presente Reglamento, en los siguientes supuestos:

1.º Cuando impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo anterior, el Parlamentario Foral persistiere en su actitud.

...

2. La propuesta de la Mesa, que será motivada, señalará la duración de la suspensión temporal, durante la cual el Parlamento Foral se verá privado de alguno o de todos sus derechos y deberes. La suspensión surtirá, asimismo, efectos en la determinación de la subvención prevista en el artículo 34 de este Reglamento.”

En este artículo el supuesto de hecho sancionado consiste en la persistencia o continuidad de la inasistencia del parlamentario una vez cumplida la sanción impuesta por la Mesa.

En cuanto al objeto de la suspensión, el Pleno puede suspender alguno o todos los derechos y deberes del parlamentario, como vemos, a diferencia de lo previsto cuando la Mesa es competente, se incluyen los deberes, lo cual nos hace deducir que el Pleno puede acordar la suspensión temporal en la condición de parlamentario al infractor, es decir, la suspensión plena de su “status” parlamentario, cosa que no puede hacer la Mesa. También se indica que la suspensión se extiende a la parte correspondiente

de la subvención del grupo en que se integre el parlamentario, de modo obligatorio, y no voluntario como en las sanciones de la Mesa del Congreso (art. 99.2 R.C.).

Por lo que se refiere a la duración de la suspensión, se indica que será temporal, sin poner límite expreso, por lo cual aquélla podrá durar como máximo el tiempo que reste de legislatura y, de todas formas, será señalada de modo cierto por referencia a unidades de tiempo concretas (años, meses o días).

Sobre el procedimiento, se requiere una propuesta motivada de la Mesa —que como ya hemos indicado, será adoptada tras el oportuno expediente—, el debate en el Pleno en sesión secreta y la aprobación del acuerdo por el mismo.

En lo que se refiere al Pleno del Congreso, el artículo 101 del R.C. dice:

“1. La suspensión temporal en la condición de Diputado podrá acordarse por el Pleno de la Cámara, por razón de disciplina parlamentaria, en los siguientes supuestos:

1.º Cuando impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo 99, el Diputado persistiere en su actitud.

2. Las propuestas formuladas por la Mesa de la Cámara en los tres primeros supuestos del apartado anterior y por la Comisión del Estatuto de los Diputados en el 4.º, se someterán a la consideración y decisión del Pleno de la Cámara en sesión secreta. En el debate los Grupos Parlamentarios podrán intervenir por medio de sus portavoces y la Cámara resolverá sin más trámites.”

En este artículo el supuesto de hecho coincide con el previsto en el artículo 114 del R.P.N., pero no así la sanción prevista, que en este caso es siempre, no eventualmente como en aquél, la suspensión temporal en la condición de Diputado del parlamentario habitualmente inasistente. Suspensión que abarca los derechos, prerrogativas y deberes que integran el “status” parlamentario.

En cuanto a la duración de la suspensión y al procedimiento coincide la regulación con la prevista en el artículo 114 del R.P.N., por lo que nos remitimos a lo ya dicho al comentarlo.

5. *La privación de las asignaciones económicas en el Reglamento del Parlamento de Navarra.*

Ya hemos visto anteriormente que el R.P.N. establece, en sus artículos 14.2 y 34.2 (19), como requisito para la percepción de las asignaciones por los parlamentarios y por los grupos el cumplimiento del deber de asistencia. Seguidamente nos ocuparemos, separadamente, del respectivo régimen jurídico de las asignaciones de los Parlamentarios Forales y de los grupos, desde el punto de vista del cumplimiento del deber de asistencia.

a) Privación de las asignaciones a los parlamentarios.

El citado artículo 14, después de establecer en su apartado 1 que “los Parlamentarios Forales percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función”, dispone en su apartado 2:

“La Mesa de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, determinará para cada ejercicio económico la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de dicha asignación, entre los que deberá figurar el deber de asistencia señalado en el artículo 20 del presente Reglamento.”

Por Acuerdo de 15 de mayo de 1989, la Mesa aprobó las “Normas de desarrollo del artículo 14 del Reglamento” (B.O.P.N. núm. 40, de 19-V-89), en cuyo artículo 1 se establece como asignación económica una dieta por asistencia a los actos parlamentarios, así como indemnizaciones por gastos de locomoción y por realización de actividades que se les encomienden.

(19) El actual texto de estos artículos fue aprobado por el Pleno el día 21 de marzo de 1989 y publicado en el B.O.P.N. núm. 24, de 28 de marzo.

El artículo 3 de las referidas Normas regula, en lo que aquí interesa, la percepción de las asignaciones del siguiente modo:

“La percepción de las asignaciones que establezca la Mesa para los Parlamentarios forales estará condicionada a la observancia de los requisitos siguientes:

...
b) Asistir ordinariamente a las sesiones parlamentarias a las que reglamentariamente sea convocado.”

Señalando el artículo 4 que el incumplimiento de algún requisito comportará la suspensión y, en su caso, la pérdida de las asignaciones. En cuanto al procedimiento de privación, el artículo 5 se remite a lo previsto por los artículos 5 a 7 de las “Normas sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios”, aprobadas en desarrollo del artículo 34.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, en la misma fecha que las referidas al artículo 14.

En lo que nos interesa, estos artículos dicen:

“Artículo 5. La Mesa de oficio o a instancia, al menos, de un Grupo parlamentario podrá comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos. ...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 comportará la pérdida total de las asignaciones...”

“Artículo 6. La resolución que prive 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.”

Como se deduce de su tenor, el artículo 3 de las Normas sobre asignaciones de los Parlamentarios Forales vincula la percepción de las mismas a que el parlamentario asista *ordinariamente* a las sesiones, es decir, frecuentemente o regularmente. Si este requisito es incumplido, lo cual se acreditará normalmente mediante certificación de las asistencias realizadas por el parlamentario durante un plazo de tiempo prudencial —un período de sesiones, por ejemplo—, puestas en relación con las sesiones a que haya sido convocado, la Mesa acordará la pérdida de las asignaciones de modo indefinido. Dicho acuerdo podrá ser revocado por la Mesa conforme al artículo 7 transcrito, cuando el parlamentario comience a asistir habitualmente a las sesiones, de oficio o a instancia del interesado. Sobre este procedimiento de privación de asignaciones, sólo añadiremos que si la falta de asistencia está justificada por alguna causa ajena a la voluntad del parlamentario —que no sea motivo de suspensión del cargo—, como una enfermedad, éste podrá alegarla y deberá ser tenida en cuenta por la Mesa, que no le puede privar de las asignaciones cuando el incumplimiento es involuntario.

b) Privación de las asignaciones a los grupos parlamentarios.

El régimen jurídico de las asignaciones de los grupos viene recogido en el artículo 34 del R.P.N. y en las Normas de desarrollo de su apartado 2, sobre asignaciones de los Grupos, ya citadas.

Este artículo 34 dispone en su apartado 1:

“El Parlamento, a fin de que los Grupos Parlamentarios puedan desarrollar sus funciones, les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en proporción al número de Parlamentarios de cada uno de ellos.”

Y el apartado 2 del mismo, de contenido idéntico al artículo 14.2 (20), establece como requisito para la percepción de las subvenciones el cum-

(20) El artículo 34.2 del R.P.N. dice: “La Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, determinará para cada ejercicio económico la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de las referidas asignaciones, entre los que deberá figurar el deber de asistencia a que se refiere el artículo 28.4 del presente Reglamento.”

plimiento del deber de asistencia a que se refiere el artículo 28.4, del que hemos tratado anteriormente.

Sobre las Normas de desarrollo del artículo 34.2, no diremos más que, en cuanto se relaciona con el deber de asistencia, su regulación coincide con la contenida en las Normas sobre asignaciones de los parlamentarios, ya estudiadas en el anterior apartado a), donde hemos visto que el procedimiento de privación de las asignaciones es el establecido en los artículos 5 a 7 de las Normas que ahora comentamos y que se han reproducido en el citado apartado.

Sólo añadiremos que la Mesa del Parlamento ya ha aplicado estas Normas sobre asignaciones económicas de los grupos parlamentarios, en su Acuerdo de 29 de mayo de 1989, debido a la habitual inasistencia del Grupo Parlamentario "Herri Batasuna", que ha sido privado, por el referido acuerdo, de todas las subvenciones previstas para los Grupos (21).

(21) Con fecha 24 de enero de 1991, el Grupo "Herri Batasuna" solicitó el abono de las asignaciones correspondientes al segundo semestre de 1990, solicitud que le fue denegada por no cumplir el requisito de asistencia ordinaria a las sesiones, por Acuerdo de la Mesa de 18 de febrero de 1991.