

Xosé A. Sarmiento Méndez

LETRADO DEL PARLAMENTO DE GALICIA.
PROFESOR DE TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE VIGO

LAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LOS PARLAMENTARIOS

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 LOS DEBERES DE LOS PARLAMENTARIOS.
- 3 LA PRIVACIÓN DE DERECHOS COMO SANCIÓN.
- 4 LA SUSPENSIÓN EN LA CONDICIÓN DE DIPUTADO.

1 INTRODUCCIÓN

Los deberes de los parlamentarios pueden considerarse desde muy variados puntos de vista. No cabe duda de que la delimitación constitucional establecida en el artículo 23.2º de la Carta Magna («acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos») configura no sólo el status de los derechos de los representantes públicos, sino también sus obligaciones fundamentales, de modo que el cumplimiento de los deberes propios del cargo es una exigencia inexcusable para el goce de los derechos del parlamentario¹.

Por otro lado, y profundamente relacionado con la perspectiva de la disciplina parlamentaria, el deber de los parlamentarios se encuentra en ocasiones condicionado por la «cortesía parlamentaria»², de difícil delimitación, y que sólo el estudio de la experiencia de nuestros parlamentos puede ayudar a perfilar.

La doctrina más reciente que se ha ocupado de esta faceta del Derecho parlamentario establece una definición de los deberes como «situaciones jurídicas subjetivas sobre las que se articula la potestad disciplinaria»³. Obviamente esta aproximación a los de-

1 En este sentido se manifiesta M. PULIDO QUECEDO en su obra: *El acceso a los cargos y funciones públicas*. Ed. Civitas. Madrid. 1992. Páginas 335-336.

2 Según CAZORLA PRIETO la cortesía en el sistema parlamentario español es hoy en día de lo más escrupulosa y se ve favorecida por el buen ambiente que, en general, reina entre los parlamentarios. Cfr. *La oratoria parlamentaria*. Espasa-Calpe. Madrid. 1985. Página 124.

3 Así, Luis de la PEÑA RODRÍGUEZ. *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*. Editorial Comares, Granada 1998, pág. 120.

beres de los parlamentarios está funcionalizada por la visión de la disciplina parlamentaria y, por lo tanto, olvida intencionadamente otras facetas de los deberes de los representantes públicos que alcanzan relevancia jurídico-constitucional, pero que superan el objeto de este análisis.

Se tratará pues de perfilar inicialmente el contenido de los deberes parlamentarios a la luz de nuestro ordenamiento jurídico, fundamentalmente los reglamentos de las cámaras, para a partir de aquellos, concluir las virtudes y defectos que el derecho parlamentario autonómico presenta en una materia que es objeto de cotidiana aplicación en nuestros legislativos.

2 LOS DEBERES DE LOS PARLAMENTARIOS

La ausencia de una previsión constitucional estricta acerca de los deberes de los parlamentarios ha conducido a que el panorama de los mismos en nuestro Derecho sea muy heterogéneo. Así, y con independencia de las proclamaciones genéricas contenidas en los artículos de los reglamentos de las Cámaras referidos al estatuto de los parlamentarios, reguladoras con carácter general de los deberes de asistencia, respeto de las normas de incompatibilidades y del ordenamiento constitucional, no existe una enumeración nítida de los deberes individuales de los representantes políticos en las Cortes Generales y en los parlamentos autonómicos.

Para establecer una sistemática puede dibujarse una clasificación tripartita en lo referente a la regulación de las obligaciones de los diputados. De este modo, en el panorama constitucional se hallan en primer lugar Comunidades autónomas en las que existe un precepto genérico e incluido dentro de la regulación de la disciplina parlamentaria que delimita lo que podemos denominar «conducta ideal del parlamentario»⁴.

Seguidamente, se presentan otros reglamentos en los que se establece una previsión de obligaciones pero con singularidades referidas fundamentalmente al fenómeno del

⁴ Tal es el caso del artículo 100 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 94 del Reglamento de las Cortes Valencianas, 152 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 100 del Reglamento de Canarias, 101 del Reglamento del Parlamento Balear y 76 del Reglamento de la Asamblea de la ciudad autónoma de Ceuta.

obstruccionismo parlamentario (así, el artículo 26 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

Por último, puede apreciarse que la mayor parte de los reglamentos parlamentarios no prevén, en sede de disciplina parlamentaria, la descripción de las obligaciones fundamentales de los parlamentarios. Todo ello sin perjuicio, como he apuntado anteriormente, de su proclamación genérica al tratar del estatuto de los parlamentarios⁵.

En los supuestos de enumeración de obligaciones de los parlamentarios puede observarse una tipicidad «difusa» de las conductas que integran esas obligaciones. Esta técnica normativa no merece, a priori, una crítica negativa puesto que no se trata de la descripción de tipos sancionadores, sino de perfilar las obligaciones de los parlamentarios con un carácter de «normas imperfectas» al no disponerse, inicialmente, sanciones para su incumplimiento.

Las obligaciones establecidas en los artículos introductorios de la disciplina parlamentaria pueden clasificarse en tres grupos atendiendo a su distinto contenido:

En primer lugar algunos deberes de carácter genérico, que consisten básicamente en respetar las reglas establecidas por el Reglamento y evitar toda clase de perturbación o desorden. Se trata, como resulta fácil comprender, de un sometimiento abstracto a las disposiciones reglamentarias y a la buena marcha de los procedimientos en las Cámaras. Obviamente estas proclamaciones en la práctica no condicionan la libertad de expresión y la viveza de los debates propias del parlamentarismo actual, presentándose como meras consideraciones desiderativas.

En segundo lugar están aquellas obligaciones que afectan al diputado cuando se encuentra en el uso de la palabra. Situaciones tales como la de evitar las acusaciones o recriminaciones, expresiones inconvenientes al decoro de la Cámara o la de no hacer

5 Se trata de casos como los previstos en los estatutos parlamentarios de Asturias (artículo 20), Aragón (artículo 16), Castilla-León (artículo 13), Cantabria (artículo 14), La Rioja (artículo 11) o Andalucía (artículo 14). Igual regulación se produce en ambas Cámaras de las Cortes Generales.

Considero que esta materia debe ser regulada a través de disposiciones de la Presidencia de las Cámaras por su profunda relación, en algunos ordenamientos parlamentarios, con la potestad disciplinaria. Sobre el ámbito de la actuación presidencial puede consultarse, entre otros el trabajo de GARCÍA MARTÍNEZ, M^a Asunción: «Las disposiciones de la Presidencia de la Cámara interpretativas del Reglamento y la problemática de su impugnación ante el Tribunal Constitucional». Comunicación presentada al *VIII Congreso de la Asociación española de Ciencia Política y Derecho Constitucional*. Valladolid. Septiembre 1991.

uso de la palabra más tiempo del autorizado. Suponen un paso más adelante en la concreción de las conductas, pero también, a mi juicio, una manifestación más clara del carácter esencialmente programático de estos mandatos reglamentarios, pues su incumplimiento resulta generalizado en las cámaras legislativas⁶.

La tercera de las manifestaciones de las obligaciones de los parlamentarios se traduce en su comportamiento en las sesiones de las cámaras, en las cuales, según los reglamentos deben de evitar las interrupciones a los oradores sin autorización y, en general, entorpecer el curso de los trabajos deliberadamente u obstruir el trabajo parlamentario. De esta previsión resalta sobre todo la incorporación en los Reglamentos de la referencia al obstruccionismo parlamentario como fenómeno que resulta bien conocido y sobre todo temido por parte de las mayorías parlamentarias. Estas conductas, que integran según J. J. Linz supuestos de «semilealtad al sistema» son poco habituales en el parlamentarismo español en la actualidad⁷ quizá por la existencia de mecanismos reglamentarios para combatirlas.

Hasta aquí poco habría que oponer al tratamiento normativo de los deberes de los parlamentarios que quedarían básicamente fijados en su contenido en los preceptos reglamentarios descriptivos de las funciones de las Cámaras, pero distintas conclusiones se deducen a la hora de analizar las sanciones que se prevén para el incumplimiento de tales deberes.

3 LA PRIVACIÓN DE DERECHOS COMO SANCIÓN

Tres aspectos merecen ser destacados en lo tocante a la privación de derechos como sanción por el incumplimiento de los deberes de los diputados: las infracciones que pueden dar lugar a la privación, el procedimiento que debe seguirse para imponer tal

6 Precisamente una de las sentencias del Tribunal Constitucional más polémicas en materia de disciplina parlamentaria tiene su origen en un abuso del tiempo de intervención por parte del parlamentario. En concreto la STC 169/1985 que comentaré posteriormente.

7 Cfr. LINZ, Juan J.: *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial, Madrid, 1987. La doctrina española es unánime en la consideración excepcional del obstruccionismo. Así TORRES MURO habla del «poco éxito» del obstruccionismo, y RIDAURA MARTÍNEZ de que «no es un hecho inquietante». Vid. Ignacio TORRES MURO: «El obstruccionismo, un arma de las minorías». Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1995. Pág. 375. M^a J. RIDAURA MARTÍNEZ: «El obstruccionismo parlamentario en las Cortes Generales». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. N^o 9/10. Valencia, 1995. Pág. 263.

privación y los derechos que pueden ser objeto de la privación como sanción disciplinaria.

a) LAS INFRACCIONES

Los supuestos de hecho comúnmente contemplados son el absentismo parlamentario y el incumplimiento de los deberes de secreto por parte de los parlamentarios, si bien existen singularidades en nuestro Derecho autonómico que merecen ser reseñadas.

La inasistencia a las sesiones recibe un tratamiento muy diferenciado en el Derecho parlamentario español, del cual se derivan también consecuencias políticas muy distintas. Frente a una configuración del absentismo que requiere la inasistencia *reiterada, injustificada y voluntaria* (casos gallego o andaluz) nos encontramos con previsiones reglamentarias más genéricas que hablan de la inasistencia *reiterada o notoria*⁸, o incluso en la previsión de un número explícito de reuniones para que pueda considerarse que el absentismo parlamentario se ha producido, lo que obviamente ayuda a configurar con mayor concreción la conducta que posteriormente será sancionada.

La inasistencia se establece con carácter general referida a las sesiones del pleno o de las comisiones, si bien resulta positiva la previsión de algunos estatutos parlamentarios en el sentido de exigir que la inasistencia se produzca de comisiones parlamentarias de las que sea parte el diputado en cuestión, pues frente a ellas es respecto a las que el parlamentario singulariza sus obligaciones principales⁹.

El deber de secreto establecido como un mandato en los preceptos que regulan el status de los parlamentarios integra también un supuesto causante de la privación de derechos como sanción. Como señalaré posteriormente la consideración de la falta de discreción por parte del parlamentario como causa de suspensión en su condición de

8 Supuesto mayoritario en nuestro Derecho, así artículo 99.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 95.1.1º del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 102.1.1ª del Reglamento del Parlamento de Baleares, 115.1 a) del Reglamento del Parlamento de Navarra, o 76.1 b) del Reglamento del Parlamento de La Rioja. No puede perderse de vista que la asistencia condiciona «la plenitud del status del parlamentario», en palabras de P. DÍAZ LAGO, por lo que su quebrantamiento es causa más que justificada de las sanciones previstas en el ordenamiento. Así en su trabajo: «El deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones y el derecho al ejercicio del cargo (art. 23.2 CE)» en *Revista de las Cortes Generales*, nº23, 1991, pág. 33.

9 Señaladamente, el artículo 34 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, mientras que el Reglamento de las Cortes de Aragón establece también la sanción en el caso de inasistencia a las ponencias en su artículo 113.

tal plantea problemas graves respecto a la discrecionalidad que puede darse en algunas Asambleas de comunidades autónomas para calificar esta infracción como generadora de una u otra sanción disciplinaria. Además, el secreto se une a la obligación de realizar la declaración de bienes en algunos reglamentos parlamentarios de un modo que no parece claramente justificable, desde el punto de vista de la técnica legislativa¹⁰.

Como reconoció Pedro de Vega, en un trabajo clásico sobre la materia, el tratamiento normativo de la publicidad parlamentaria dista mucho de ser totalmente satisfactorio en la actualidad, y ello tiene también una clara manifestación en los preceptos que disciplinan el secreto de los diputados, que son generalmente inaplicados en la práctica parlamentaria, por lo que creo debe limitarse al máximo la imposición del deber de secreto en el ámbito autonómico (en el que no se plantea la problemática de los secretos oficiales) restringiéndolo a cuestiones que puedan afectar al honor o intimidad de las personas¹¹.

Pueden generar también la privación de derechos la infracción consistente en las ofensas graves a la Cámara o a sus miembros, dentro o fuera del recinto parlamentario, si bien esta conducta sólo se incorpora en el artículo 98.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, iniciando una línea innovadora dentro del tratamiento de la privación de los derechos en nuestro Derecho parlamentario.

Por último, resulta singularmente llamativo que el Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha contemple el abuso de derecho por parte de los parlamentarios como causa de la privación de derechos. Así, se establece que si el ejercicio de sus derechos se produce «con abuso y en desprestigio de la Cámara» será posible que ésta acuerde la privación de alguno de los derechos del parlamentario.

10 Así artículo 34 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y 115 del Reglamento del Parlamento de Navarra. De modo parecido aparecía contemplado en una enmienda socialista el proyecto del Reglamento del Congreso de 1992.

11 P. DE VEGA: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional». *Revista de Estudios Políticos*. En.-Feb. 1985. Págs 45 y ss. En una línea similar, J. A. ALONSO DE ANTONIO: «El deber de secreto de los parlamentarios». *Revista de la Facultad de Derecho de la U. Complutense*. 1989-1990. nº 76. Págs. 3 a 26. Respecto a los problemas que plantean los secretos oficiales y la dudosa práctica parlamentaria que se ha seguido en el Congreso de los Diputados puede consultarse el artículo de opinión de ANDRÉS OLLERO: «Secretos parlamentarios», publicado en el diario *El Mundo* del Lunes 16 de septiembre de 1996. Un estudio histórico del proceso imparable de extensión de la publicidad parlamentaria puede seguirse en el trabajo de Ana RIVERO MORENO: «Las actas y diarios de sesiones en la historia parlamentaria». *Revista de las Cortes Generales*. nº 8. Madrid 1986. Páginas 230 a 257.

b) PROCEDIMIENTO

Los aspectos atinentes al procedimiento de imposición de la sanción disciplinaria tienen, en general, un tratamiento desafortunado en los reglamentos parlamentarios. Esta valoración se deriva del hecho de que los requisitos generales del procedimiento sancionador son necesarios también cuando se trata de sanciones parlamentarias, y de este modo, tanto el Tribunal Constitucional como buena parte de la doctrina, no dudan en defender vehementemente el exquisito respeto de los principios generales del derecho sancionador y de su procedimiento¹², cosa que no siempre ocurre en el Derecho parlamentario español. Se trata pues, de analizar los distintos elementos del procedimiento y su respeto en los Reglamentos de las Asambleas.

En primer lugar, el órgano competente para la imposición es habitualmente la Mesa de la Cámara, a diferencia de la suspensión que, como se verá se impone por el Pleno. Merece mejor valoración la sistemática del Reglamento catalán (artículo 60) al establecer que la propuesta para la sanción se realice por el presidente de la Cámara, y el acuerdo de imposición lo tome la Comisión de Estatuto de los diputados. Esta solución respeta además el principio procedimental generalmente admitido de separar la fase instructora y la sancionadora encomendándola a órganos distintos¹³, tal y como se establece, en el plano administrativo, en el artículo 134.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

El contenido de la Resolución no cuenta con límites prefijados en los reglamentos parlamentarios, lo cual merece también una crítica negativa, si bien en esta materia también el Reglamento catalán establece que el derecho de asignación económica, como sanción, cuente con el límite de una mensualidad.

En coherencia con lo dispuesto en el artículo 138.1 de la LRJAP-PAC los reglamentos establecen la necesidad de la motivación en la Resolución que ponga fin al procedi-

12 En esta línea puede consultarse el trabajo de Ignacio TORRES MUÑOZ «La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional», publicado en la Revista española de Derecho Constitucional, año 10, núm. 28, enero-abril 1990. Págs. 219 a 221.

13 Sin embargo la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional relativiza la aplicación de este principio al procedimiento administrativo al entender que éste no conoce una diferenciación orgánica tan tajante entre acusación, instrucción y decisión, de un lado, ni, de otro, una frontera tan nítida entre un período de preparación o instrucción y otro de enjuiciamiento. Así la reciente STC 56/1998 de 16 de marzo.

miento de imposición por parte de la Mesa. Sin embargo, otros aspectos tradicionalmente exigibles a la Resolución no son citados, como la obligación de resolver todas las cuestiones formuladas en el expediente, la imposibilidad de aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento o la ejecutividad de la misma una vez resueltos todos los recursos que se hayan interpuesto contra ella.

Resulta singularmente llamativo que las disposiciones reglamentarias ignoren el trámite de audiencia entre los derechos que asisten al diputado al que se pretende privar de alguno de sus derechos, puesto que de acuerdo con lo establecido en la Constitución este es un trámite esencial en el procedimiento administrativo (así se regula también en el artículo 135 de la Ley de Régimen Jurídico). Este defecto ha venido a ser obviado por la práctica parlamentaria que ha entendido aplicable el principio de que nadie puede ser condenado sin ser oído y posibilita la declaración del parlamentario en el expediente antes de la decisión de la Mesa de la Cámara.

c) SANCIÓN

Los derechos de los que puede ser privado el parlamentario se delimitan con referencia al capítulo regulador del Estatuto de los mismos. Cano Bueso distingue entre dos grandes conjuntos de facultades genéricas de actuación: aquellos derechos que permiten materializar la función parlamentaria, orientados a conformar la voluntad del órgano, y aquellos otros ordenados a conseguir la libre conformación de la voluntad del diputado¹⁴.

Entre el primer grupo de derechos está el de asistencia y el de integrarse en las comisiones. El primero de ellos puede además ser objeto de una privación por parte del presidente de la Cámara en los supuestos establecidos reglamentariamente. De hecho, ha sido esta sanción la que provocó en su día la crítica doctrinal del problema planteado por la retroactividad de su anulación, en los supuestos en los que el Tribunal Constitucional considera que ha sido indebidamente impuesta¹⁵.

¹⁴ En su manual *Curso de derecho público de Andalucía*. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, 1998. Págs. 107 y 108.

¹⁵ En concreto la opinión crítica de Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: «Principio de legalidad y disciplina parlamentaria» (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 169/1995, de 20 de noviembre). Revista española de Derecho Constitucional, año 16, número 47, mayo-agosto 1996. Págs. 293 a 308.

Del segundo grupo de facultades parlamentarias objeto de suspensión merecen destacarse la solicitud de información de la Administración y de los servicios de las cámaras, la asignación económica, las indemnizaciones y ayudas de coste y el abono de cuotas de la Seguridad Social o clases pasivas en su caso. La conceptualización de los derechos económicos ha sido objeto de alguna polémica doctrinal puesto que, según se entienda en sentido estricto el término asignación esta abarcará la retribución que reciben los parlamentarios o, en su caso, las otras percepciones económicas a que tienen derecho¹⁶.

A mi juicio deberá de atenderse a la naturaleza de la infracción para aplicar una sanción u otra, de tal modo que exista coherencia entre el tipo de infracción cometida y la sanción impuesta. En todo caso, resulta de interés una disposición como la prevista en el artículo 34 del Reglamento de la Asamblea de Madrid en el que se prohíbe la sanción que afecte al abono de las cuotas de la Seguridad Social, por el carácter de protección pública que estos derechos sociales ostentan.

No existe tampoco un criterio uniforme en nuestro derecho comparado en lo referente a la posibilidad de privar o no de la subvención al grupo parlamentario al que esté adscrito el diputado que haya sido privado de sus derechos. Entiendo que nada debe de impedir la extensión de la sanción puesto que las infracciones que estamos considerando están profundamente unidas a la participación en las funciones de la Cámara que los grupos parlamentarios mediatizan de una forma muy importante en la actualidad¹⁷.

16 A favor de la concepción restrictiva se manifiesta Luis de la PEÑA RODRÍGUEZ en su obra *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*. Editorial Comares, Granada, 1998. Pág. 121, quien refiere la opinión contraria de Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, partidaria de entender la asignación en sentido amplio para «no llegar al absurdo de abonar los gastos unidos a una función que no se desempeña».

17 En el grupo de parlamentos que no refieren la posibilidad de privar la subvención grupal están el artículo 128 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, el 98 del Reglamento de Castilla y León y el 101 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, mientras que sí permiten la privación de la subvención al grupo parlamentario el artículo 99 del Reglamento extremeño, el 34 de la Asamblea de Madrid, el 101 del Reglamento de Canarias, el 95.2 del Reglamento de Cantabria, el 102.2 de Baleares, el 62.3º de Melilla, el 115.3 de Navarra y el 87.2 del País Vasco.

4 LA SUSPENSIÓN EN LA CONDICIÓN DE DIPUTADO

Un paso adelante en la relevancia de las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios supone la suspensión en la condición de parlamentario. Algún reglamento conoce alguna figura intermedia denominada exclusión temporal (artículo 166 del Reglamento de Cataluña) que supone la prohibición de tomar parte de las tareas del Parlamento y la privación de la asignación económica, entendida globalmente. La principal diferencia que encuentro entre esta figura y la suspensión radica en que conforme a la redacción reglamentaria catalana no se despoja al parlamentario de los restantes derechos y deberes, y es dudoso que se quiera también privarle, conforme a lo expresado, del pago por la Cámara de las cuotas de la Seguridad Social o, en su caso, de clases pasivas.

a) INFRACCIONES

En primer lugar cabe citar la figura del diputado «pertinaz» en las conductas de absentismo o indiscreción. Se trata de supuestos en los que a pesar de haberse impuesto y cumplido la sanción de privación de derechos, el diputado persiste en su actitud. Como puede observarse el Derecho parlamentario opta por incorporar el bagaje del Derecho público sancionador que tradicionalmente entiende la reincidencia como un elemento agravante en la calificación de las infracciones administrativas.

En segundo lugar se establece como infracción el hecho de portar armas en el recinto del Parlamento. La razón de esta tipificación es clara puesto que las deliberaciones y acuerdos parlamentarios no deben de verse mediatizados por ningún tipo de condicionamientos externos que violenten la voluntad de la Cámara. Algún reglamento, como el de la Cámara Alta de las Cortes Generales, realiza una descripción prolija del supuesto de hecho que nos ocupa.

En tercer lugar se establece que el diputado puede ser suspendido en su condición si después de ser expulsado del salón de sesiones se negase a abandonarlo. Esta tipificación es más amplia en los supuestos de hecho que comprende que la establecida en el artículo 164 apdo. 2 del Reglamento catalán donde se habla de una cuarta llamada al orden por parte del presidente de la Cámara.

La infracción del Reglamento, orden, cortesía o disciplina incluido el deber del secreto y la prohibición de hacer uso de su condición para el ejercicio privado se tipifican como causa de suspensión temporal, si bien merecen una crítica negativa por varias razones. En primer lugar la inclusión del deber de secreto choca frontalmente con su consideración como causa de la privación de derechos tal y como se expuso anteriormente. De este modo podríamos encontrarnos con que unas mínimas conductas generen distintas sanciones según la apreciación de distintos sujetos sancionadores: la Mesa y el Pleno de la Cámara.

Por otro lado se produce una indefinición o cuanto menos una definición genérica de las infracciones que choca además con la gravedad de la sanción que puede imponerse. Esta incoherencia aparece criticada explícitamente por la STC 372/1993 en su fundamento jurídico 5.^º en la que se expresa que el derecho de legalidad penal supone «la necesaria determinación normativa de las conductas y sus penas a través de una tipificación precisa dotada de la suficiente concreción en la descripción de las mismas».

Otros reglamentos parlamentarios optan por incluir exclusivamente como causa de suspensión la invocación por parte del parlamentario de su condición de tal para el ejercicio de la actividad mercantil, industrial o profesional, siendo esta la corriente normativa mayoritaria en la actualidad¹⁸.

Un nuevo grupo de causas de suspensión temporal en la condición de diputado pueden englobarse dentro de la calificación genérica de «agresiones a otros miembros de las Cámaras». Así el artículo 80 del Reglamento murciano sanciona con la expulsión temporal de los trabajos de la Cámara a aquel que haya formulado amenazas a otro diputado fijando además una duración mínima necesaria para la sanción. En parecidos términos se expresan otros reglamentos a la hora de incluir la agresión a miembros de la Cámara o del Gobierno dentro de una sesión parlamentaria. Esta solución parece más ajustada que aquella que extiende el ámbito sancionador a cualquier agresión que se produzca «con motivo del ejercicio del cargo», que aplicaría a actividades extraparlamentarias las facultades de policía propias de la autonomía organizativa del Parlamento¹⁹.

18 En este sentido se pronuncian el artículo 114 de Aragón, 130 de Asturias, 99 de Extremadura, 35 de Madrid, 97 de Valencia, 104 de Baleares, 76 d) de La Rioja, 102 de Andalucía, 14 de Castilla-León, 103.1.4.^º de Canarias, 97 de Cantabria y 124 de Castilla-La Mancha.

19 Ejemplo claro de la tipificación de las agresiones es el artículo 102.2 del Reglamento del Senado al igual que el 77e) de la Rioja o el 88.2 del País Vasco, si bien este último establece la previsión de la necesidad de mayoría absoluta del Pleno de la Cámara para poder

La provocación de altercados se contempla también como causa de exclusión temporal en el Reglamento catalán que dispone que el diputado que provoque alboroto en el salón de sesiones o en otro lugar del recinto parlamentario podrá ser sancionado de tal modo (art. 164.1.3). Además el atentado al decoro parlamentario de modo grave también se prevé como causa de suspensión en el derecho parlamentario andaluz (art. 102.4).

Por último existe una singularidad propia del Parlamento Vasco que consiste en la suspensión del diputado que no asienta al llamamiento previsto en el artículo 3.4 de su Reglamento y que, a mi juicio, tiene una significación distinta a los supuestos disciplinarios anteriormente comentados.

b) PROCEDIMIENTO

La propuesta de suspensión temporal del diputado suele atribuirse a la Mesa de la Cámara con la necesaria participación de la Comisión de Estatuto de los Diputados o en su caso de la Comisión de Reglamento, si bien en ocasiones la iniciativa es exclusiva por parte de la comisión competente en materia de Estatuto del Diputado²⁰.

A diferencia del procedimiento para la imposición de la privación de derechos resulta habitual que para la suspensión del diputado se establezca la audiencia del mismo, quizá pensando en los más graves efectos que esta produce. Resulta particularmente llamativo que algún reglamento reciente prevea la participación de la junta de portavoces en el procedimiento, aspecto que por lo demás, puede resultar de utilidad para conocer el posicionamiento de los grupos parlamentarios antes del debate definitivo en la Cámara²¹.

Como ya se ha apuntado el órgano competente para la imposición de la sanción es el Pleno de la Cámara, que con carácter general decidirá por mayoría simple acerca de la

sancionar estas infracciones. La previsión de agresión con motivo del ejercicio de su cargo se establece en el artículo 61 c) del Reglamento de Melilla.

²⁰ Para un repaso a esta heterogénea variedad procedimental pueden consultarse el artículo 114 del Reglamento de Aragón, el 103.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 103.4 del Reglamento de Canarias y 89 del País Vasco.

²¹ La participación del parlamentario está prevista en el artículo 114 del Reglamento de Aragón, 35 de Madrid y 116 de Navarra, mientras que la presencia de la junta de portavoces se establece en el artículo 61 del Reglamento de Melilla.

sanción a imponer al parlamentario²². En la Comunidad Asturiana se establece la participación del diputado en este trámite ante el Pleno de la Cámara, aspecto este que guarda cierto paralelismo con del derecho «a la última palabra» en el proceso penal, y que sin duda refuerza el derecho de defensa de todo encausado en un procedimiento sancionador.

c) LA RESOLUCIÓN

Una faceta que la práctica totalidad de los derechos parlamentarios autonómicos prevén es el de la trascendencia extramuros del parlamento de las actuaciones que han dado lugar a responsabilidad disciplinaria. En este sentido dos son la fórmulas que se acogen. Por un lado se opta por que, si la Mesa considera que la causa de la sanción fuese constitutiva de delito, el presidente de cuenta al órgano judicial competente²³. Esta previsión reglamentaria resulta redundante respecto a lo establecido en el artículo 259 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, puesto que en él se establece la obligación de poner en conocimiento del juez de instrucción, de paz, comarcal o municipal, o funcionario fiscal más próximo la perpetración de cualquier delito de carácter público.

Este mandato legal plantea serias dudas por la polémica doctrinal de si las personas jurídicas tienen capacidad o no para ejercitar la denuncia ya que los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal parecen referirse exclusivamente a personas físicas salvo que la persona jurídica (en nuestro caso el Parlamento) fuese la directamente ofendida por el delito. Además debe tenerse en cuenta que la denuncia según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no convierte al denunciante en parte del proceso y por ello no es preciso que el juzgado notifique al denunciante el archivo de las diligencias incoadas con ocasión de una denuncia²⁴.

Distinta técnica normativa se asume por otros reglamentos que obligan a dar cuenta al ministerio fiscal, si bien como hemos referido en la legislación procesal no se dedu-

22 Ya se ha apuntado que en el caso vasco es necesaria la mayoría absoluta en determinados supuestos, quorum reforzado que también disponen el artículo 114 del Reglamento aragonés y el 164.2 del catalán.

23 Tal es la solución del artículo 114 del Reglamento Aragonés, 130 de Asturias, 103 de Galicia, 103.3 de Cantabria, 124 de Castilla-La Mancha, 104.3 de Baleares, 116.3 de Navarra, 77 de La Rioja, 89.3 del País Vasco y 102 de Andalucía.

24 Tal es la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de noviembre de 1987 en la que se citan los autos 132/81 y 739/86, así como la sentencia de ese mismo tribunal núm. 115 de 1984.

cen distintas consecuencias de la remisión de los hechos al órgano jurisdiccional o al ministerio público²⁵.

Así como era habitual la referencia a la asignación proporcional variable que corresponde a los grupos en el caso de sanción consistente en privación de derechos, resulta más excepcional en el derecho parlamentario español reconocer efectos en los ingresos de los grupos por causa de la suspensión temporal en la condición de diputado. No parece fácilmente justificable este diferente régimen jurídico, especialmente cuando como hemos visto, alguno de los supuestos que dan lugar a la suspensión coinciden con los de la privación de derechos con el matiz exclusivo de la reincidencia²⁶.

²⁵ Tal es el caso del artículo 35 del Reglamento madrileño, 97 de Cantabria y 62 de Melilla.

²⁶ Citan expresamente los efectos en la asignación proporcional variable los artículos 77.3 del Reglamento de La Rioja y 116.2 del Reglamento del Parlamento Navarro.