

Ana Del Pino Carazo

LETRADA DE LA ASAMBLEA DE MADRID Y PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PARLAMENTARIOS

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II CONSIDERACIONES PREVIAS: LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ACERCA DEL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE SUSPENSIÓN DE DERECHOS PARLAMENTARIOS.
- III CAUSAS DE SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS DEL PARLAMENTARIO. 3.1. La no adquisición de la condición plena de Diputado como causa de suspensión. 3.2. La aplicación de la disciplina parlamentaria. 3.2.1. *Las previsiones del Derecho positivo*. 3.2.2. *Breve referencia al Derecho Comparado*. 3.2.3. *La aplicación del principio de legalidad en materia sancionadora*. 3.2.4. *Procedimiento sancionador*. 3.2.4.1. LAS PREVISIONES DEL DERECHO POSITIVO. 3.2.4.2. SOBRE LA COMPETENCIA DE LOS PRESIDENTES DE COMISIONES PARA IMPONER SANCIONES DISCIPLINARIAS. 3.2.4.3. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONSTITUCIÓN A LA MATERIA SANCIONADORA. 3.3. La existencia de una resolución judicial penal. 3.3.1. *Auto de procesamiento*. 3.3.2. *Sentencia penal*. 3.3.3. *Procedimiento para la suspensión*.
- IV EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN. 4.1. Duración de la suspensión. 4.1.1. *Por no haber adquirido la plena condición de Diputado*. 4.1.2. *Por aplicación de la disciplina parlamentaria*. 4.1.3. *Por existencia de una resolución judicial penal*. 4.1.3.1. AUTO DE PROCESAMIENTO. 4.1.3.2. SENTENCIA PENAL. 4.2. Alcance de la suspensión. 4.3. Extensión de la suspensión a la subvención de los Grupos Parlamentarios.
- V CONCLUSIONES.

I INTRODUCCIÓN

La eficacia de los derechos fundamentales en el Parlamento ha sido frecuentemente un tema olvidado en el tratamiento doctrinal, en buena medida debido al hecho de que el Derecho Parlamentario como disciplina independiente no ha tomado entidad propia hasta tiempos relativamente recientes, permaneciendo hasta entonces como una parte del Derecho Constitucional preocupada más bien por los aspectos orgánicos y funcionales del Parlamento¹.

¹ Baste recordar que en los antiguos planes de estudio de las Facultades de Derecho, el estudio del Parlamento se insertaba en la organización de los poderes del Estado y centrado en el análisis somero de la clásica trilogía de las funciones legislativa, aprobación de los Presupuestos y de control del Ejecutivo.

Esta circunstancia ha creado una suerte de “tierra de nadie”: por una parte, los estudios de Derecho Parlamentario no suelen prestar atención, salvo en lo que se refiere a la teorización del derecho de acceso a los cargos públicos (artículo 23.2 de la Constitución), a los derechos en el ámbito intraparlamentario; por otra, rara vez los análisis doctrinales sobre los derechos fundamentales, con la misma salvedad, dedican atención a su operatividad en el espacio parlamentario

A lo anterior hay que añadir que, como con acierto puso de manifiesto Mohrhoff, “el Derecho parlamentario tiene en muchos aspectos un carácter mixto debido a la materia jurídico-política que constituye su objeto”². Más que cualquier otra rama del derecho, ésta se encuentra a caballo entre lo político y lo jurídico. La referida conexión entre ámbitos diversos impide reducir el Derecho Parlamentario a una dimensión puramente normativa, ya que presenta, asimismo, una dimensión sociológica, en cuanto que el Parlamento es expresión y reflejo de una sociedad pluralista, y, por lo que ahora nos interesa, una dimensión axiológica o valorativa que hace que esta disciplina jurídica sea, sobre todo, como expusiera Longi³ un ambiente, “una atmósfera de libertad” en el Parlamento.

Esta esfera de libertad que inunda el ámbito parlamentario justifica dos características propias del Derecho Parlamentario. De un lado, su extraordinaria flexibilidad y elasticidad propiciada por la cotidiana vida parlamentaria, que impide reducir a los estrechos márgenes de la norma escrita la riqueza de la experiencia parlamentaria, por lo que en este sector del ordenamiento cobra especial sentido la tesis de Jellinek, Shön y Rümelin sobre “el valor normativo de lo fáctico”. De otro, la pervivencia de ciertas prerrogativas surgidas para salvaguardar a la institución parlamentaria de las posibles y nocivas injerencias del Poder Ejecutivo y garantizar la libre actuación de los representantes del pueblo, prerrogativas que, siguiendo a Pérez Serrano⁴, pueden clasificarse en: prerrogativas de índole individual (inmunidad e inviolabilidad), “porque aun correspondiendo en principio a la Cámara, y debiendo servir solamente para su beneficio, redundan en favor de los parlamentarios”; y las de carácter colectivo (autonomía), que “pertenecen a la Asamblea y pretenden garantizar su vida como Cuerpo”.

² La cita ha sido extraída de MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN: “Significación del Derecho Parlamentario”, *RCG*, nº 8, 1986, pág. 190.

³ LONGI, VINCENZO: *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1982.

⁴ PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, pág. 771.

Precisamente el poder de autonormación de las Cámaras, constitucionalmente reconocido en el artículo 72.1 de la Norma Fundamental para las Cortes Generales y estatutariamente para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ha estado ligado durante mucho tiempo a la doctrina de origen alemán de los *interna corporis*, cuya consecuencia involuntaria ha sido, en no pocas ocasiones, una “situación comprometida” para los derechos fundamentales, que han quedado descuidados en la regulación parlamentaria, más preocupada de asegurar que la vida parlamentaria se desarrolle por cauces adecuados, sometiendo a límites de racionalidad el libre juego de las fuerzas políticas, que de respetar los derechos fundamentales.

La anterior afirmación no nos debe hacer pensar que el ámbito parlamentario desconoce los derechos fundamentales, produciéndose una vulneración sistemática e impune de los mismos. Lo que queremos poner de manifiesto es la existencia de algunas situaciones de anomalía desde la perspectiva de los derechos fundamentales que se producen en el seno de las Cámaras parlamentarias y que tradicionalmente han sido admitidas, e incluso justificadas, acudiendo a las prerrogativas parlamentarias.

Ante esta situación no han faltado reacciones doctrinales y jurisprudenciales encaminadas a afirmar, lo que por otra parte no deja de ser una obviedad, la vigencia de los derechos fundamentales en el interior de las Cámaras y a posibilitar el control judicial de sus posibles violaciones. Como ejemplo de lo primero baste transcribir las palabras de Torres Muro, quien, al hilo del análisis del control jurisdiccional de los actos parlamentarios y su limitación como consecuencia de la autonomía parlamentaria afirma que “la independencia en un Estado de Derecho no puede significar una “patente de corso” para violar los derechos fundamentales ni la creación de un estado dentro del Estado, en el que la jurisdicción no pueda entrar. Ha de ser siempre entendida dentro del marco del respeto a la ley y al Derecho”⁵. Como muestra de lo segundo, la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que desde las iniciales posiciones negadoras de la posibilidad de interponer recurso de amparo por ser lo recurrido actos internos (ATC 183/1984, de 21 de marzo; STC 90/1985, de 22 de julio y ATC 706/1986, de 17 de septiembre) desembocó progresivamente, mediante el levantamiento del velo de la doctrina de los *interna corporis*, en la exclusión de la citada doctrina de los casos de vulneración de los derechos fundamentales (STC 118/1988,

5 TORRES MURO, IGNACIO: “Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo” en *REDC*, nº 12, 1984, págs. 162-163.

de 20 de junio; 161/1988, de 20 de septiembre; 23/1990, de 15 de febrero y 214/1990, de 20 de diciembre, entre otras). Asimismo, el Supremo Intérprete de la Constitución ha extendido, en ocasiones en exceso, el contenido de algún derecho, específicamente del de acceso a las funciones y cargos públicos, para darle una mayor operatividad en el ámbito intraparlamentario.

No obstante esta reacción, siguen perviviendo algunas regulaciones que provocan anomalías respecto del sistema general de los derechos fundamentales. Como muestra de ello analizaremos la suspensión de la condición de Diputado, pues al hilo de la suspensión del derecho del artículo 23.2 de la Constitución tendremos ocasión de ver cómo no siempre se respetan otros derechos fundamentales. Vaya por delante que por ser la teoría general sobre la suspensión de derechos suficientemente conocida hemos preferido dejar constancia de los múltiples problemas y cuestiones concretas de orden práctico que plantea la suspensión en la esfera parlamentaria.

II CONSIDERACIONES PREVIAS: LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ACERCA DEL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE SUSPENSIÓN DE DERECHOS PARLAMENTARIOS

El análisis de la suspensión de derechos parlamentarios requiere analizar varias premisas que se constituyen en punto de partida ineludible; premisas que son el resultado de la construcción que el Tribunal Constitucional ha realizado del “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes” (artículo 23.2 CE). Este precepto, como señala con acierto Jiménez Campo, “no proclama un genérico e inconcebible derecho a acceder a cargos y funciones, sino, más sencillamente, el derecho a que las condiciones de acceso a unos y a otras se definan en términos respetuosos con la igualdad”⁶, siendo esta igualdad realizable a través de la legalidad.

⁶ JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER: “Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios”, en PAU I VALL, FRANCESC (coord): *Parlamento y justicia constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 222.

Empero, el Supremo Intérprete de la Constitución ha procedido a realizar lo que Fossas Espadaler ha denominado “una operación de dilatación del derecho”⁷ por medio de la cual éste ya no se reduce a garantizar la igualdad ante la ley en el acceso, sino que incluye en su objeto otros elementos relativos al sistema electoral y al ejercicio del cargo representativo.

Siguiendo la distinción que acuñara Santi Romano⁸ entre *ius ad officium* y *ius in officium*, el Tribunal ha extendido el contenido del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Norma Fundamental de lo primero a lo segundo, es decir, que el derecho no se agota en el acceso, sino que se amplía hasta abarcar el ejercicio de la función representativa⁹. Así puede leerse en el FJ 3º de la STC 32/1985, de 6 de marzo:

“El derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros ...”.

La extensión no podía hacerse sino acudiendo a la referencia constitucional a la ley. Con base en la remisión a la ley considera el Tribunal que el derecho que nos ocupa es “un derecho de configuración legal”, lo que constituye el artificio idóneo para admitir que las facultades que los Reglamentos parlamentarios conceden a los Diputados para el ejercicio de su función parlamentaria son parte integrante del derecho fundamental, lo que otorga a los Reglamentos parlamentarios un enorme protagonismo. *Ad litteram* en la STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7, se contiene la idea que está presente en posteriores pronunciamientos del Tribunal (SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 214/1990, de 20 de diciembre, 38/1999, de 22 de marzo; 27/2000, de 31 de enero; 107/2001, de 23 de abril; 203, 2001, de 15 de octubre y 177/2002, de 14 de octubre):

7 FOSSAS ESPADALER, ENRIC: *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 102 y siguientes. A esta ampliación que el Tribunal Constitucional ha realizado se refiere TORRES MURO como “la insospechada riqueza del artículo 23 CE”, en “Los derechos de los parlamentarios”, *RDP*, n° 44, 1988, pág. 261.

8 SANTI ROMANO: *Corso di Diritto Costituzionale*, Padua, 1940, pág. 77.

9 La ampliación del contenido del derecho se inició ya con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero y 10/1983 de 21 de febrero.

“El derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución [...], 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, éstos 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”.

A la vista de esta afirmación, con razón puede sostenerse, como ha hecho García Roca, que “el artículo 23.2, además de un derecho de participación en la formación de la voluntad del Estado, es también un derecho de autonomía de los parlamentarios frente a diversas agresiones ilegítimas”¹⁰.

En el fragmento reproducido se encuentra, asimismo, la razón que, a nuestro juicio, explica la excesiva amplitud con que el Juez Constitucional ha concebido el derecho del artículo 23.2 de la CE: la pretensión de permitir la fiscalización jurisdiccional de situaciones que pueden producirse en el interior de las Asambleas en el ejercicio de la función representativa que, de no conectarse con un derecho fundamental, quedarían exentos de control judicial¹¹.

La anterior doctrina jurisprudencial expande el contenido del derecho hasta límites insospechados, pues los Reglamentos confieren a los parlamentarios, unas veces explícitamente y otras de manera implícita un gran elenco de facultades que hace difícil la tarea de concreción del contenido del derecho. Consciente de ello y para evitar una excesiva judicialización de la actividad parlamentaria el Tribunal ha intentado poner un cierto freno, sin mucho éxito, a la *vis expansiva* de su doctrina afirmando que “no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el estatuto del parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al

¹⁰ GARCÍA ROCA, JAVIER: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 253.

¹¹ TORRES MURO considera correcta la opción seguida por el Tribunal Constitucional y de extrema importancia la combinación de los artículos 23.2 CE y 42 LOTC para impedir los posibles abusos de los grupos mayoritarios, por lo que, en su opinión, sólo cabe felicitarlos; en “Los derechos de los parlamentarios”, *op. cit.*, pág. 270.

núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno” (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5; en el mismo sentido se pronuncia la STC 38/1999, de 22 de marzo), lo que, dicho sea de paso, cubre prácticamente toda la actividad parlamentaria.

A este problema de la delimitación de los contornos del derecho se añade el riesgo de confusión del plano de la legalidad y el de la constitucionalidad al tener que emplear como parámetro de la constitucionalidad de una medida parlamentaria el enjuiciamiento desde la legalidad reglamentaria o, expresado en otros términos, el peligro de interpretar la Constitución a la luz de las normas reglamentarias y no a la inversa.

De este planteamiento jurisprudencial¹² se deducen tres órdenes de consecuencias para el objeto de nuestro trabajo. Por un lado, al haberse construido como derechos integrados en el artículo 23.2 de la Constitución las facultades que los Reglamentos confieren a los parlamentarios, la privación temporal de alguna de dichas facultades adquiere los perfiles de una suspensión de derechos fundamentales, de modo tal que la contravención de lo dispuesto en las normas parlamentarias en relación a la suspensión se traduce en una lesión del mencionado derecho que puede ser objeto de control por el Tribunal Constitucional. Esto se hace especialmente patente, como veremos, en materia de disciplina parlamentaria.

Por otra parte, resultan aplicables, como consecuencia igualmente de su consideración como derechos integrantes del fundamental de acceso a los cargos públicos, los principios de *favor libertatis* y de interpretación restrictiva de las nor-

¹² La construcción del Tribunal Constitucional ha suscitado un interesante debate doctrinal acerca de si las atribuciones que los Reglamentos parlamentarios confieren a los Diputados son auténticos derechos fundamentales, con las consecuencias que desde la perspectiva de las garantías entraña —posición que emplea como argumentos la interpretación sistemática de los artículos 23.1 y 23.2, así como la prohibición de mandato imperativo del artículo 67.2 de la Constitución y el principio democrático representativo— o, por el contrario, son simples facultades. Los términos del debate los planteó LUCAS MURILLO DE LA CUEVA y pueden verse en “El estatuto de los parlamentarios” en Revista Andaluza de Administración Pública, nº 5, 1991, págs. 11-52. Para la defensa de la primera tesis *vid.* GARCÍA ROCA, JAVIER: “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”, *RCG*, nº 34, 1995, págs. 84 y ss; del mismo autor *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, págs. 283 y ss.; y TORRES MUÑOZ, IGNACIO: “Los derechos de los parlamentarios”, *op. cit.* Una argumentada defensa de la segunda postura se encuentra en BIGLINO CAMPOS, PALOMA: “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, *RCG*, nº 30, 1993, págs. 54-100. Con brillante claridad y apoyándose en la consabida tesis organicista de JELLINEK, para quien las facultades que pertenecen al Diputado no le corresponden en cuanto individuo, sino por su condición de miembro de un órgano del Estado, defiende la profesora de Valladolid su configuración como atribuciones, sobre la base de tres argumentaciones: el papel instrumental que adquieren en el desarrollo de la actividad de las Cámaras, su desconexión con la dignidad de la persona y la posibilidad de seguir manteniendo la concepción clásica de la representación, según la cual relación de imputación se construye entre órganos y no entre sujetos.

mas limitativas de derechos, contruidos sobre la base del mayor valor que los derechos fundamentales poseen en nuestro ordenamiento.

Por último, la construcción jurisprudencial del derecho del artículo 23.2 CE como derecho de configuración legal dota a los Reglamentos parlamentarios de enorme libertad para configurar la suspensión de los derechos parlamentarios, lo que ni mucho menos puede conducir a pensar, aunque el Derecho positivo quiera empeñarse en ocasiones en demostrar otra cosa, que se hallan carentes de límites.

Desde estas premisas generales se debe abordar el análisis de los casos en que un parlamentario puede ser suspendido en el ejercicio de su cargo público.

III CAUSAS DE SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS DEL PARLAMENTARIO

Todos los Reglamentos, con la sola excepción del Reglamento de la Cámara Alta, contiene un Capítulo dedicado a la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario. El que el Reglamento del Senado no contenga un apartado con entidad propia relativo a la suspensión no significa que carezca de previsión al respecto, pues regula la suspensión con ocasión del suplicatorio y de la disciplina parlamentaria.

La suspensión de la condición de parlamentario obedece a una serie de causas. Sin perjuicio de la concreta previsión de cada Reglamento y de las matizaciones que cada uno introduce, puede decirse, de forma simplificada y en una primera aproximación, que el efecto suspensivo es consecuencia de tres grandes tipos de causas, a saber:

1. No haber adquirido la plena condición de Diputado.
2. La aplicación de la disciplina parlamentaria.
3. La existencia de una resolución judicial penal que lo comporte o impida el desempeño de la función parlamentaria.

Las dos primeras son endógenas, en cuanto que surgen de la vida parlamentaria, mientras que la tercera es una causa exógena, asociada a circunstancias extraparlamentarias, pero que, por su relevancia, tienen incidencia en el ámbito parlamentario.

3.1 LA NO ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN PLENA DE DIPUTADO COMO CAUSA DE SUSPENSIÓN

Los Reglamentos parlamentarios someten la adquisición de la condición plena de Diputado al cumplimiento de forma acumulativa y no alternativa de una serie de requisitos que, con carácter general, son:

- Presentación de la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración electoral.
- Cumplimentación de las declaraciones de actividades, bienes e intereses.
- Prestación, en la primera sesión del Pleno a la que asistan, de la promesa o juramento de acatar la Constitución y, en el caso de los parlamentarios autonómicos, además, el Estatuto de Autonomía de la correspondiente Comunidad.

Se trata en los tres casos de requisitos de naturaleza formal. En cuanto al primero, se agota en el mero acto de presentación de la credencial en el Registro de la Cámara o en la Secretaría General de la misma, según los Parlamentos. El segundo, es también de carácter formal, pues consiste en la presentación de las declaraciones de actividades y bienes patrimoniales, quedando diferido a un momento posterior el análisis material del contenido de la declaración por parte de la Comisión encargada de conocer del estatuto del Diputado, a efectos de determinar si existe o no incompatibilidad. Incluso del tercero de ellos es predicable tal carácter, pues las dudas que pudieran suscitarse al respecto, el Tribunal Constitucional¹³ las ha despejado al de-

13 Sobre el requisito de la promesa o juramento de acatamiento de la Constitución, en el que no podemos centrar nuestra atención por exceder del objeto del presente trabajo, existe jurisprudencia constitucional consolidada en las SSTC 101/1983, de 18 de noviembre; 122/1983, de 16 de diciembre; 119/1990, de 21 de junio; y 74/1991, de 8 de abril. En la S. 119/1990, FJ. 4, puede leerse: "Tanto la Ley (art. 108 LO 5/1985) como los Reglamentos parlamentarios introducen esta obligación como un requisito formal que han de cumplir quienes han recibido el mandato popular para el acceso al ejercicio pleno de la función de Diputados o Senadores". El citado requisito y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto, han dado lugar a un extenso análisis doctrinal: *vid.* APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL: "El acatamiento a la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario" en *Revista Jurídica*

clarar que el requisito de promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y, en su caso, el Estatuto de Autonomía no conlleva necesariamente una adhesión material a sus postulados, sino un deber de respeto a la misma que deriva, asimismo, de su artículo 9.1. Ahora bien, su carácter formal no les priva ni reduce su importancia, ya que, a tenor de las previsiones del Derecho positivo, la elección no perfecciona la condición de parlamentario, pues parece haber tomado carta de naturaleza la distinción entre parlamentario electo y condición de parlamentario.

Aunque pudiera resultar una afirmación evidente, se es parlamentario por la elección de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de sufragio activo. Una vez celebradas las elecciones, realizado el escrutinio y extendida la credencial de la proclamación por la Junta Electoral correspondiente se es Diputado. Sin embargo, tanto el artículo 108.8 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, como los respectivos Reglamentos parlamentarios condicionan la adquisición de la “plena condición” al cumplimiento del deber de promesa o juramento de acatar la Constitución y demás requisitos antes reseñados.

En realidad la distinción parlamentario electo/condición de parlamentario no es tal, ser parlamentario electo no es algo diverso de ostentar la condición de parlamentario o, dicho en otros términos, el cumplimiento de los requisitos mencionados actúa a modo de condición suspensiva de los derechos y, en su caso, de las prerrogativas parlamentarias, de tal manera que si se satisfacen tales requisitos los derechos y prerrogativas se ostentan desde la proclamación como electo, en tanto que si todos o alguno de ellos no se cumplimentan los derechos parlamentarios quedan suspendidos.

No han faltado posiciones doctrinales como la de Morales Arroyo, que han querido ver en esta dilatación en el tiempo de la adquisición de la condición de parlamentario un resurgimiento de “la teoría del órgano por la que se asimilan los cargos electivos a los demás cargos administrativos y en la que la “toma de posesión” se sustituye por la

dica de Cataluña, nº 4, 1985; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 119 a 162; DÍAZ REVORIO, FRANCISCO JAVIER: “El acatamiento a la Constitución y el acceso al ejercicio de cargos públicos representativos” en *Revista de las Cortes Generales*, nº 28, 1993; FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, PLÁCIDO: “El juramento de Diputados y Senadores” en *Revista General de Derecho*, nº 504, 1986; RUIZ LAPEÑA, ROSA M^a: “El juramento de los parlamentarios” en *De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1985, págs. 374-389; SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: “El juramento y los reglamentos parlamentarios: comentario a la STC 119/ 1990, de 21 de junio” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 30, 1990, págs. 149-160; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: JUAN JOSÉ: Voz “Juramento o promesa de la Constitución”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Cívitas, Madrid, 1995, págs. 3.857-3.860.

satisfacción de unos requisitos (especialmente, el acatamiento de la Constitución), como muestra pública de la admisión en la Cámara”¹⁴.

La postura del citado autor se explica por la errónea concepción de la que suele partir la regulación jurídica del instituto del juramento o acatamiento de la Constitución por parte de los parlamentarios, que toma como modelo el juramento de los funcionarios. Sin embargo, funcionario y parlamentario no son figuras asimilables. El comienzo de la relación funcional sí puede hacerse depender, entre otras cosas, del juramento que forma parte del acto de toma de posesión del funcionario, en tanto que, como ya advirtiera Solozábal Echavarría, “en el caso del parlamentario lo que existe es una relación de representación producida exclusivamente por la elección y dependiente en cuanto a su operatividad del cumplimiento de específicos actos de integración”¹⁵.

Aun cuando la tesis expuesta anteriormente viene avalada por la expresión “toma de posesión” que contiene el artículo 108.8 de la LO 5/1985, de 19 de junio, creemos que es recurriendo al instituto de la suspensión¹⁶ como se justifica la común inclusión en los Reglamentos parlamentarios de un precepto del tipo del recogido en el artículo 20.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados¹⁷, a tenor del cual:

“Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca”.

14 MORALES ARROYO, JOSÉ M^o: “El problema del inicio del mandato de diputados y senadores” en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n^o 6, 1989, págs. 229-230.

15 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ: “Juramento o promesa de la Constitución”, *op. cit.*, pág. 3.859.

16 Coincidimos con VÍBORAS JIMÉNEZ, cuando afirma que “el problema que suscita la mencionada distinción [se refiere a la diferenciación entre parlamentario electo y condición de parlamentario], jurídicamente, sería mucho más fácil explicarlo acudiendo a la figura de la suspensión” vid. “Los parlamentarios: acceso, condición, suspensión y pérdida”, en *Sujetos de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2001, págs. 81-82.

17 De similar redacción son los artículos 9.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón; artículo 9.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; artículo 6.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias; artículo 18.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; artículo 5.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; artículo 5.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 7.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia; y artículo 7.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; artículo 10.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja. Algo diferente, aunque conservando el mismo espíritu, son los artículos 5.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 7.2 y 3 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 12.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; y 10.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. El Reglamento del Senado (art. 12.2) dispone que hasta que no perfeccionen su condición los Senadores no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara. Carecen de una prescripción equivalente los Reglamentos de los Parlamentos de Navarra, Cataluña, País Vasco y de las Cortes Valencianas.

La primera frase del precepto sienta en tono categórico las bases del planteamiento: la proclamación como electo confiere al Diputado su *status*. Pero si no cumple los requisitos establecidos en el párrafo anterior en el plazo que se fija, que suele ser el de tres sesiones plenarias, queda suspendido en el ejercicio de sus derechos, que previamente ha adquirido por la proclamación como electo. Es cierto que el precepto adolece de la claridad que sería deseable y que, incluso, contiene una contradicción entre los términos del primero y del segundo inciso porque si los derechos son efectivos desde la proclamación como electo no cabe afirmar a renglón seguido que no tendrá derechos hasta que la adquisición de la condición de parlamentario se produzca, pues, según se acaba de indicar, ya se han adquirido con la proclamación.

La contradicción se disipa si se acepta que la privación de derechos y prerrogativas hasta que la adquisición de la condición de Diputado tenga lugar a la que alude el precepto transcrito es jurídicamente una suspensión de derechos no expresamente tildada de tal. Más evidente resulta en los Reglamentos del Parlamento de Andalucía, de la Asamblea de Madrid y de la Asamblea Regional de Murcia, en los que explícitamente se alude al efecto suspensivo de derechos como consecuencia del incumplimiento de los meritados requisitos.

En resumen, la presentación de la credencial, de la declaración de bienes y actividades y el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución (y a los Estatutos de Autonomía) no son requisitos que determinen la adquisición de la titularidad de los derechos parlamentarios, sino deberes formales que los Reglamentos imponen (cuya idoneidad no es una cuestión que nos interese en nuestro estudio), reforzando su cumplimiento con una sanción, que no es otra que la suspensión de la condición de parlamentario.

En otros ordenamientos la sanción es más rigurosa. En efecto, en Austria, tanto en el Consejo Federal como en el Consejo Nacional, no realizar el juramento, no hacerlo en la forma establecida o pretender hacerlo con reservas o limitaciones constituye causa de pérdida del acta, aunque, eso sí, la pérdida no se produce automáticamente, sino que ha de ser declarada por el Tribunal Constitucional conforme a lo previsto en el artículo 141 de la Constitución, previa impugnación por la propia Cámara.

3.2 LA APLICACIÓN DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

3.2.1 LAS PREVISIONES DEL DERECHO POSITIVO¹⁸

Punto común en todos los Reglamentos parlamentarios con una significativa peculiaridad, constituida por el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, es el establecimiento de la suspensión de derechos como sanción por el incumplimiento de la disciplina parlamentaria¹⁹, efectuando una remisión a las normas que regulan dicha disciplina. La normativa reglamentaria es compleja y variada, a la par que rigurosa en esta materia. No obstante, dejando al margen las sanciones disciplinarias que conllevan privación momentánea de derechos singulares como el de asistencia a la sesión o el del uso de la palabra como consecuencia de llamadas al orden o a la cuestión, podemos indicar que la mayor parte de los Reglamentos, tomando como modelo el Reglamento del Congreso de los Diputados, contemplan dos modalidades:

- la privación temporal de uno o varios derechos²⁰, que tiene lugar en los siguientes supuestos:
 - a) inasistencia reiterada e injustificada o voluntaria a las sesiones del Pleno o de las Comisiones²¹,
 - b) quebrantamiento del deber de secreto,

a los que algunos Reglamentos añaden una tercera causa que puede ser:

18 Para un examen exhaustivo de la normativa sobre la disciplina parlamentaria vid. SORIANO HERNÁNDEZ, ENRIQUE: "La infracción de los deberes por los parlamentarios", en *Derecho Parlamentario Sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2005, págs. 71-107.

19 Cfr. artículo 21.1.1º del Reglamento del Congreso de los Diputados; art. 18 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 5.a) del Reglamento de las Cortes de Aragón; art. 7.1º del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; art. 19.1.1º del Reglamento del Parlamento de Cantabria; art. 7.1º del Reglamento del Parlamento de Canarias; art. 8.1.a) del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; art. 17 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; art. 17.1º del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; art. 20.1º del Reglamento del Parlamento de Galicia; art. 8.1.1º del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; art. 13.1.b) del Reglamento de la Asamblea de Madrid; art. 27.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra; art. 20 del Reglamento de las Cortes Valencianas y art. 17.3 del Reglamento del Parlamento Vasco.

20 Vid. los siguientes artículos de los Reglamentos de los Parlamentos: art. 99 del Congreso de los Diputados, 100 de Andalucía, 113 de Aragón, 128 de Asturias, 111 de Canarias, 95 de Cantabria, 123 de Castilla-La Mancha, 99 de Castilla y León, 99 de Extremadura, 101 de Galicia, 102 de las Islas Baleares, 34 de Madrid, 86.1 de La Rioja, 95 de la Comunidad Valenciana y 87 del País Vasco.

21 El Reglamento de las Cortes de Aragón, a nuestro juicio con buen criterio, añade a la inasistencia a las reuniones de estos órganos funcionales la ausencia de las reuniones de las Ponencias. Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que no sigue la sistemática general, fija en tres sesiones consecutivas o cinco alternas el número de inasistencias injustificadas que pueden comportar la imposición de sanciones; con ello se garantiza una mayor seguridad jurídica evitando el mayor margen de apreciación que permite el empleo de conceptos indeterminados como el de notoriedad.

- c) abuso de sus derechos en desprestigio de la Cámara (Castilla-La Mancha),
 - d) ofensas graves a las Cortes o a sus miembros dentro o fuera del recinto parlamentario (Castilla y León), o
 - e) incumplimiento del deber de efectuar declaraciones de actividades, patrimonial y de rentas o la falsedad u ocultación de los datos (Andalucía, Extremadura y Madrid ²²).
- la suspensión temporal de la condición de Diputado ²³, del ejercicio de las funciones parlamentarias ²⁴, de los derechos y deberes del Diputado ²⁵, o la exclusión temporal de la Cámara ²⁶, según los casos, en las hipótesis que se indican:
 - a) cuando, una vez cumplida la sanción de privación temporal de alguno de los derechos parlamentarios el Diputado persistiera en su actitud,
 - b) cuando portara armas dentro del recinto parlamentario ²⁷,
 - c) cuando, tras haber sido expulsado del salón de sesiones, se negara a abandonarlo,
 - d) cuando contraviniera el deber de no invocar la condición de parlamentario en el ejercicio de determinadas actividades ²⁸,

22 El Reglamento de la Asamblea de Madrid sólo prevé la ausencia en plazo de la declaración notarial de bienes patrimoniales.

23 Art. 101 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 130 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, art. 97 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, art. 124 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, art. 101 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, art. 103 del Reglamento del Parlamento de Galicia, art. 104 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, art. 86.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, art. 97 del Reglamento de las Cortes Valencianas y 89 del Reglamento del Parlamento Vasco.

24 Art. 114 del Reglamento de las Cortes de Aragón y 193 y 194 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Este último prevé la exclusión temporal del ejercicio de la función parlamentaria por causas diferentes a la de la generalidad de los Reglamentos: por ser llamado al orden por cuarta vez en la misma sesión, cuando cumplida la sanción correspondiente por ausencia reiterada e injustificada a las sesiones, persista en su conducta, por provocar alboroto en el salón de sesiones o en cualquier otro lugar del recinto parlamentario, o por invocar la condición de diputado.

25 Art. 113 del Reglamento del Parlamento de Canarias, art. 35 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

26 Art. 101 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

27 Causa no prevista en el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

28 Circunstancia no prevista en el Reglamento del Parlamento Vasco.

a las que algunos Reglamentos adicionan el atentar gravemente contra la disciplina, el orden, el decoro o la cortesía parlamentaria (Andalucía, Madrid y Galicia²⁹).

Como supuesto especial de suspensión de la condición de parlamentario regulan los Reglamentos, la alteración grave del orden en el recinto parlamentario³⁰. Esta alteración grave del orden, que puede motivar la suspensión de la condición de parlamentario —o la privación temporal de derechos en el caso de Canarias, Islas Baleares y Navarra— presenta peculiaridades de tipo procedimental y recibe un tratamiento diferenciado en una sección o capítulo propio, que suele rubricarse “del mantenimiento del orden”, porque se refiere no sólo a los supuestos en que el orden es alterado gravemente por los Diputados, sino por cualquier otra persona que carezca de tal condición.

Esta gran diferenciación —privación de algún derecho, por un lado; y suspensión de la condición, la función o los derechos y deberes parlamentarios, por otro— parece querer significar la existencia de dos estadios de repercusión progresiva en la suspensión de derechos como consecuencia de sanciones disciplinarias: uno primero, menos grave, que afecta a algún derecho parlamentario en particular o incluso a todos los que se otorgan en determinados preceptos; y un segundo estadio, de mayor gravedad, en el que lo suspendido no es un derecho singular o varios, sino la condición, el *status* parlamentario, entendido no en el sentido empleado por Jellinek³¹ para designar los conjuntos de derechos imputables a cada una de las posiciones asumidas por las personas en relación con el Estado, sino como algo más extenso, como un complejo de situaciones jurídicas diversas comprensivo de derechos, facultades, obligaciones y deberes. La diferente gravedad de la sanción en uno y otro supuesto explica que el órgano competente para imponer la sanción sea, en líneas generales y sin perjuicio de un examen más exhaustivo que realizaremos posteriormente, la Mesa cuando la sanción es la privación de alguno de los derechos y el Pleno cuando de la suspensión

29 El art. 103.1.4º del Reglamento del Parlamento de Galicia alude a la contravención de lo dispuesto en el artículo 13, que se refiere al deber de secreto, al respeto al Reglamento, el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias; ahora bien en la medida en que el quebrantamiento del deber de secreto es causa de la privación temporal de derechos prevista en el artículo 101.1.2º, debe entenderse excluido de la remisión al artículo 13.

30 Con acertado criterio ha distinguido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 169/1995, de 20 de noviembre, el concepto de “desorden grave”, que conlleva la sanción de suspensión de la condición de Diputado, del desorden que justifica las llamadas al orden por el Presidente. En el segundo caso parece tratarse del desorden que acompaña a la actitud de todo Diputado que se niega a dejar la palabra y acatar la orden de expulsión de la sesión, mientras que el desorden grave lo es de otra naturaleza: manifestaciones en el recinto parlamentario, agresiones, etc.

31 JELLINEK, GEORG: *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milán, 1912.

temporal de la condición de Diputado se trata. En el caso de Navarra es todavía más llamativa la gradación a la que nos referimos ya que la suspensión de derechos puede tener lugar por las causas³² que los demás reglamentos prevén para los dos supuestos, en tanto que la suspensión temporal de los derechos y deberes se produce si el parlamentario, una vez impuesta y cumplida la sanción de privación temporal de los derechos, persiste en su actitud o cuando la sanción propuesta por la Mesa supera ciertos límites temporales. Sin embargo, en el Reglamento del Parlamento de Andalucía la diferenciación se difumina ya que de una parte se regula en el artículo 100 la privación temporal de alguno o de todos los derechos, y por otra, el artículo 101 norma la suspensión temporal de todos o alguno de los derechos parlamentarios, sin que parezca existir diferencia alguna en cuanto a la duración de la sanción disciplinaria.

Mayor distancia del modelo general se aprecia en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, en el que se prescinde de la anterior distinción y tan sólo se contempla, siguiendo los cánones del Derecho comparado, la expulsión temporal de los trabajos de la Cámara como sanción asociada a la expulsión de la sala de sesiones.

Además, como ya advertíamos anteriormente, contiene en esta materia una peculiaridad digna de mención y de no menos elogio, ya que, de conformidad con su artículo 11.2 :

“En ningún caso la suspensión de la condición de diputado podrá acordarse como sanción de la Cámara, siendo la máxima medida disciplinaria a imponer, conforme a este Reglamento, la exclusión temporal de las labores de la Asamblea con pérdida, en su caso, de la asignación económica correspondiente, medida que no comportará la suspensión de aquellos otros derechos, deberes y prerrogativas que no deban quedar afectados por el contenido básicamente funcional de dicha decisión sancionadora”.

De acuerdo con esta norma, la sanción de suspensión de derechos como consecuencia de la disciplina parlamentaria es siempre parcial, esto es, no puede afectar a todos los derechos parlamentarios.

³² Las causas son en concreto: la inasistencia reiterada y voluntaria a las sesiones del Pleno o de las Comisiones; el quebrantamiento del deber de secreto, la negativa a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado, el portar armas o promover desorden grave dentro del recinto parlamentario, el contravenir el deber de no invocar la condición de parlamentario y el no cumplimentar las declaraciones de actividades y de bienes o no poner a disposición de las Comisiones de Investigación las declaraciones de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre el Patrimonio.

Tampoco observa el esquema diseñado por el Reglamento del Congreso el del Senado, que sólo contempla la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria, ex artículo 101.3 y 102.1 y 2, y por las siguientes causas:

- a) la negativa a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado,
- b) portar armas en el recinto parlamentario,
- c) causar agresiones a otro Senador o a un miembro del Gobierno durante una sesión.

3.2.2 BREVE REFERENCIA AL DERECHO COMPARADO

Una primera ojeada a los ordenamientos parlamentarios de nuestro entorno permite concluir que no son tan represores como el nuestro en materia sancionadora. La máxima sanción a imponer —salvo en Irlanda, donde la perturbación grave del orden puede implicar la suspensión de funciones del parlamentario— es la expulsión de la Cámara que conlleva la imposibilidad de participar en las sesiones plenarias y de las Comisiones y la prohibición de acudir al recinto de la Asamblea, pero no afecta a la condición de Diputado como tal. No obstante, lo anterior no es más que una tendencia generalizada, lo que no excluye la existencia de ordenamientos como el portugués o el austríaco en los que la inasistencia reiterada e injustificada con la concurrencia de determinados requisitos puede llevar a la pérdida del acta de Diputado.

Conductas como dirigir injurias a otros diputados o a instituciones y autoridades del Estado, emplear la violencia o no abandonar la sesión tras haber sido expulsado, que nuestro Derecho Parlamentario castiga con la suspensión de la condición de parlamentario, en los países de nuestro entorno se salda con la exclusión de las labores de la Cámara por un determinado tiempo.

Como prueba de lo afirmado y sin ánimo de exhaustividad cabe citar como ejemplos: el *Bundestag alemán*, donde la expulsión tiene lugar por violación grave del orden. En la *Asamblea Nacional francesa* esta sanción se produce por el empleo de la violencia en sesión, resistencia a la censura simple impuesta por el Presiden-

te o sometimiento a ella por dos veces, y por injurias, provocaciones o amenazas a la Asamblea, a su Presidente o a otras autoridades e instituciones del Estado. En la *Cámara de Diputados italiana*, y de modo análogo en el Senado, la censura con prohibición de participar en los trabajos parlamentarios es una sanción prevista para los supuestos de uso de la violencia, provocación de tumultos, amenazas a otro colega o a miembros del Gobierno o injurias contra las instituciones o el Jefe del Estado. El recurso a la violencia y las ofensas al Parlamento o a su Presidente implica en la *Cámara de Diputados de Luxemburgo* la represión con exclusión temporal. La negativa del Diputado expulsado a abandonar el salón de sesiones se sanciona en las dos *Cámaras belgas* con la expulsión temporal, sanción también prevista en la Cámara de Representantes para el caso de agresión a otro Diputado.

Además, el arrepentimiento del sancionado puede enervar la sanción en países como Irlanda, Bélgica y Luxemburgo. En la Cámara de Diputados luxemburguesa la declaración por escrito del Diputado lamentando haber desatendido la decisión del Presidente de la Cámara, que será leída en el Pleno, deja sin efecto la expulsión, circunstancia que también puede producirse en la Cámara Baja belga, no así en el Senado. Sin embargo, en Irlanda la declaración de pesar del Diputado formulada por escrito, que se inserta en el Diario de Sesiones, no pone fin a la sanción automáticamente, sino que queda al criterio del Pleno.

En esta previsión de lectura, o incorporación al Diario de sesiones, del arrepentimiento del diputado subyace una filosofía de las sanciones que no está presente en nuestro Derecho: la consideración de la publicidad como un elemento más de la sanción y, como consecuencia de ello, que, a la postre, la sanción más importante es la que puede imponer la opinión pública.

3.2.3 LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONADORA

La extensión de la normativa de nuestro ordenamiento y lo abigarrado de la misma impide su análisis pormenorizado, pero no podemos dejar de predicar de las sanciones disciplinarias en el ámbito parlamentario, como también lo ha hecho el Tribunal Constitucional, la vigencia del principio de legalidad de las sanciones consagrado

como derecho fundamental en el artículo 25.1 de la CE. De acuerdo con ello, la conducta ilícita debe estar legalmente descrita previamente con precisión y la sanción que lleva aparejada ser determinada, “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” (STC 136/1989, de 19 de julio, reiterada recientemente en las SSTC 301/2005, de 21 de noviembre y 129/2006, de 24 de abril).

La clásica trilogía *lex scripta*, *lex previa* y *lex certa* en que se concreta el principio de legalidad en materia sancionadora incorpora una doble garantía: una de carácter formal y otra material. La primera supone que la predeterminación de las infracciones y las sanciones debe hacerse por Ley, sin perjuicio de la colaboración reglamentaria. Esta exigencia formal queda cubierta en el ámbito parlamentario mediante la regulación por el Reglamento de las Cámaras, pues de acuerdo con una línea jurisprudencial consolidada, basada en la incardinación directa de esta norma en la Constitución y en las previsiones del artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (SSTC 101/1983, de 18 de noviembre y 118/1988, de 20 de junio, entre otras), los Reglamentos parlamentarios son disposiciones normativas con fuerza de ley, equiparables a las leyes.

La garantía de orden material tiene alcance absoluto y se traduce en la exigencia de que en el momento de cometerse el hecho a castigar esté predeterminado normativamente de modo cierto que la conducta constituye una infracción y lleva aparejada una sanción también cierta. El problema está en concretar el grado de detalle que ha de tener la norma a la hora de tipificar la conducta ilícita y la sanción. Es difícil establecer apriorismos al respecto, pues la cuestión requeriría un análisis singular y pormenorizado de cada caso, pero puede afirmarse que la garantía no queda conculcada por el hecho de que la norma, para definir la infracción, efectúe remisiones intranormativas a otros preceptos en los que se establecen obligaciones o deberes, siempre y cuando quede claro que la infracción de tal deber u obligación tiene una determinada consecuencia punitiva. Es frecuente en los Reglamentos definir la conducta sancionable por referencia a la vulneración del deber impuesto en determinado artículo reglamentario. En tales casos la concreción de la infracción no requiere más que la sencilla operación de acudir al precepto al que se remite el primero e identificar la conducta que constituye el deber conectándolo con la sanción impuesta en la norma de remisión.

Asimismo, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados no está reñido con la garantía material del principio de legalidad³³, porque el empleo de conceptos de experiencia o de valoración para definir una realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en el enunciado de la norma no tiene por qué conllevar la vulneración de la exigencia de *lex certa* si, de acuerdo con criterios lógicos y de la experiencia y teniendo en cuenta los valores sociales y culturales imperantes en cada momento, el sujeto puede representarse con cierto grado de seguridad cuál es la conducta constitutiva de la infracción, pues como indican García de Enterría y Fernández³⁴, lo esencial del concepto jurídico indeterminado es que “la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una “unidad de solución justa” en cada caso”. Por esta razón puede considerarse válida la utilización de términos tales como “reiterada” y “notoria” para calificar la inasistencia a las sesiones que resulta sancionable.

Sin embargo, la aplicación del principio de legalidad penal a la materia sancionadora parlamentaria ha merecido duros reproches doctrinales. Jiménez Campo considera dudoso que el principio de legalidad del derecho sancionador resulte aquí canon apropiado porque “la potestad disciplinaria de la asamblea sobre sus miembros no es expresión de supremacía, especial o no, sino manifestación de la propia capacidad autoorganizativa”³⁵. Por su parte, Blasco Jáuregui considera que con esta exigencia “los órganos parlamentarios ven fuertemente limitada su capacidad de acción a la hora de aplicar sanciones que impliquen la suspensión de la actividad de un parlamentario”³⁶.

Ahora bien, entendemos que la capacidad autoorganizativa de las Cámaras o, dicho de otra manera, la autonomía parlamentaria, no sufre ni se ve afectada por el hecho de observar el aforismo de formulación latina *nullum crimen nulla poena sine lege*, porque el Legislativo goza de libertad para tipificar las conductas castigables y las sanciones que llevan aparejadas. La exigencia de predeterminación nor-

33 En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en las SS. 69/1989, de 20 de abril y 219/1989, de 21 de diciembre.

34 GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN: op. cit., pág. 444.

35 JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER: “Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios”, en PAU I VALL (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 273.

36 BLASCO JÁUREGUI, JERÓNIMO: “Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario”, PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 273.

mativa de las infracciones y sus correspondientes sanciones no coarta la autonomía normativa ni organizativa de las Asambleas, ya que cada Cuerpo Legislador puede, y de hecho así sucede, fijar en su Reglamento cuáles son las conductas a sancionar y el castigo a imponer. El que un parlamentario pueda verse “sorprendido” por una sanción que afecta a sus facultades parlamentarias al amparo de una mal entendida autonomía parlamentaria no parece estar justificado ni en la indudable singularidad de la vida parlamentaria, ni en la naturaleza y significado de la institución. Lo contrario, es decir, la inobservancia de las exigencias mínimas del principio de legalidad permite, sin excesivos esfuerzos, amparar la arbitrariedad en la imposición de sanciones disciplinarias, con el riesgo añadido de la instrumentalización política de las medidas disciplinarias³⁷. En este sentido se pronuncia Torres Muro al señalar que “no hay razón alguna para entender que no deba ser aplicado dentro del Parlamento” el artículo 25.1 de la Constitución y si bien “el principio de legalidad dentro de las Cámaras requiere de matizaciones [...] que vienen exigidas por la peculiar naturaleza de éstas [...] no pueden llegar hasta el punto de excluirlo radicalmente, como pretenden algunos, porque las Asambleas legislativas no son ya [...] una excepción a la necesaria propagación de las reglas de la Constitución por todo el ordenamiento jurídico, incluido el parlamentario”³⁸.

Cuestión distinta es la de que a la sombra del principio de legalidad se cobijen determinados pronunciamientos del Tribunal Constitucional que poco o nada tienen que ver con aquél. En efecto, concluir que se ha vulnerado el artículo 25.1 de la Ley Fundamental porque es más razonable incluir la conducta del Diputado en un precepto reglamentario en lugar de en otro, pero considerando en cierto modo que lo segundo es también admisible, no parece correcto³⁹. Asimismo, carece de fundamento que se justifique la lesión del derecho reconocido en el meritado artículo constitucional en la circunstancia de que en la resolución sancionadora se alude no sólo a hechos que

37 Se comparte nuestra opinión en cuanto a la aplicación de las garantías derivadas del principio de legalidad en el Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la aplicación de lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados por inasistencia reiterada o notoria a las sesiones del Pleno y de las Comisiones, publicado en *RCG*, nº 25, 1992, págs. 233-285, en concreto véase las páginas 268-271.

38 TORRES MURO, IGNACIO: “La disciplina parlamentaria. Una introducción” en VV.AA.: *Derecho Parlamentario sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2005, pág 43.

39 En la Sentencia 169/1995, de 20 de noviembre, ante la sanción impuesta a un Diputado *ex art.* 108 del Reglamento, previsto para los desórdenes graves, tras haberle llamado reiteradamente al orden, conminándole a abandonar el uso de la palabra y posteriormente expulsarlo de la sala, afirma el Tribunal que “puede admitirse que la conducta del recurrente generó un desorden de esa especie [grave] y, por tanto, era perfectamente aplicable el art. 108. Sin embargo, parece más razonable pensar que los desórdenes del art. 108 son de entidad diversa” (FJ 3).

acaecieron en la sesión en la que se impuso la sanción, como exige el Reglamento, sino también a conductas que se produjeron en sesiones anteriores⁴⁰.

3.2.4 PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

3.2.4.1 *Las previsiones del Derecho positivo*

También se plantean algunas polémicas cuando se analizan los cauces previstos para la imposición de sanciones disciplinarias. Lo primero que hay que señalar es la ausencia de un procedimiento como tal reglamentariamente previsto; más bien lo que se contemplan son trámites aislados y aspectos competenciales, resultando una tipología procedimental de lo más variopinta. No obstante, siguiendo con la distinción mayoritariamente prevista en las normas parlamentarias, cabe señalar que:

- Para la imposición de la sanción disciplinaria de *privación temporal de algún derecho* del Diputado la regla general es la necesidad de que dicha medida se adopte por la Mesa de la Cámara⁴¹, siendo preciso en algún supuesto que el acuerdo del órgano rector vaya precedido de la propuesta motivada de la Comisión *ad hoc* encargada de conocer de las vicisitudes que afectan al estatuto del Diputado⁴². Este modelo conoce las siguientes excepciones:

— las Cortes de Castilla-La Mancha, en que se adopta por el Pleno a propuesta de la Mesa y tras informe motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado;

⁴⁰ En la misma Sentencia 169/1995 el Alto Tribunal estima el recurso con el argumento de la extemporaneidad parcial de la sanción impuesta: “admitida la competencia del Presidente de la Comisión para sancionar “en el acto” (art. 108) la conducta observada por el Diputado recurrente en la sesión de 17 de junio, es obvio que la inmediatez exigida por el precepto no concurría respecto de lo sucedido el 15 de junio, por lo que lo acaecido en esta última fecha no podía dar lugar a sanción ex art. 108 (...). En la medida en que la sanción ahora impugnada se fundamenta en la conducta del recurrente en ambas sesiones, puede concluirse que el art. 108 se ha aplicado a hechos para los que no está previsto (...). En último término, por tanto, ha venido a conculcarse el derecho fundamental del actor ex art. 25.1 CE”. Sin embargo, curiosamente, no se mantiene la sanción impuesta a los hechos ocurridos en la sesión del 17 de junio.

⁴¹ Este es el caso del Congreso de los Diputados, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Comunidad Valenciana y País Vasco. En Madrid se exige expresamente que sea por acuerdo motivado y previa audiencia del interesado.

⁴² Así sucede en Andalucía, donde además se ha de oír a la Junta de Portavoces, y en Castilla y León.

- el Parlamento de Cataluña, en el que el órgano competente para tomar la decisión es la Comisión del Estatuto de los Diputados, a propuesta del Presidente de la Cámara, a iniciativa propia o del Presidente de la correspondiente Comisión;
- los Parlamentos de Navarra y La Rioja, en que es la Mesa o el Pleno, dependiendo de la duración de la sanción: En Navarra ha de intervenir el Pleno si la sanción es superior a tres meses; y en La Rioja la Mesa, si la duración es como máximo un mes y el Pleno, si excede de ese tiempo.
- Variada es también la normativa cuando la sanción a imponer es la de suspensión de la condición de parlamentario. En todos los Parlamentos —con la excepción del Senado⁴³— la citada sanción, dada su gravedad, debe ser decidida por el Pleno de la Cámara; empero, a partir de este punto común las regulaciones son dispares en cuanto a los trámites previos a la decisión plenaria. A pesar de ello, el procedimiento habitual es el de que la decisión se adopta por el Pleno en sesión secreta y con la posibilidad de intervención de un representante de cada Grupo Parlamentario, a propuesta de la Comisión del Estatuto del Diputado, si la causa de la sanción es la contravención del deber de no invocar la condición de parlamentario; o de la Mesa, en los demás casos⁴⁴.

En otros Reglamentos no se establece diferenciación por la causa de la suspensión, sino que, en cualquier caso, la propuesta ha de partir de la Mesa (Andalucía y Aragón) o del Presidente (en Cataluña y Murcia) y existir informe previo motivado de la Comisión del Estatuto del Diputado. No requieren informe previo de la Comisión con competencia para conocer del estatuto del Diputado, sino que basta con la propuesta de la Mesa y la posterior decisión del Pleno, los Reglamentos de Madrid, Navarra y La Rioja.

43 En la Cámara Alta, alejada del modelo del Congreso de los Diputados, se siguen procedimientos diversos en función de la causa que motive la suspensión; *vid.* arts. 101.3 y 102.

44 Siguen este procedimiento en los siguientes Parlamentos: Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y País Vasco, así como en el Congreso de los Diputados.

Como apuntábamos anteriormente, existe una singularidad procedimental si lo que da lugar a la suspensión de la condición de Diputado es la alteración grave del orden en el recinto parlamentario. Ante una situación de este tipo la inmediatez con la que hay que actuar explica que los Reglamentos atribuyan la competencia para la imposición de la sanción al Presidente de la Cámara, que ha de ofrecer una respuesta sin demora ante el desorden causado por el Diputado, sin perjuicio de que posteriormente el Pleno —la Mesa en el Parlamento de Navarra— con mayor sosiego y siguiendo los trámites previstos para la imposición de este tipo de sanción, pueda revisarla⁴⁵.

A todo lo anterior hay que añadir que la imposición de sanciones disciplinarias que implican la privación momentánea de determinados derechos singulares como el uso de la palabra o la asistencia a una concreta sesión, consecuencia de reiteradas llamadas al orden o a la cuestión son competencia del Presidente.

3.2.4.2 *Sobre la competencia de los Presidentes de Comisiones para imponer sanciones disciplinarias*

En principio, ha de entenderse que la competencia conferida al Presidente lo es al Presidente de la Cámara, afirmación que aunque no la explicitan los Reglamentos, sí pudiera desprenderse de una interpretación sistemática que ponga en conexión el correspondiente artículo que regula la disciplina y el mantenimiento del orden en el recinto parlamentario con aquel otro que, al regular las funciones de la Presidencia de la Cámara, le atribuye la de dirección de los debates y el mantenimiento del orden en los mismos.

Si bien es claro que el Presidente del Parlamento tiene potestad sancionadora en los casos analizados, el problema está en dilucidar si los Presidentes de las distintas Comisiones son o no competentes para imponer este tipo de sanción, máxime si la sanción, como hemos visto, puede llegar a ser la suspensión temporal

⁴⁵ En los casos de Canarias, Islas Baleares y Navarra la revisión se hará respetando los trámites previstos para la privación temporal de derechos.

de la condición de Diputado por un plazo de hasta un mes, es decir, una sanción de una gravedad que excede de la mera retirada de la palabra o de la menos leve expulsión del salón de sesiones y prohibición de asistir a la siguiente sesión.

La cuestión llegó a suscitarse indirectamente en la STC 169/1995, de 20 de noviembre, por la que se resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la Resolución del Presidente del Parlamento de Galicia, por la que se confirma la decisión del Presidente de la Comisión de Modificación del Reglamento de suspender al Diputado recurrente en el ejercicio de sus derechos parlamentarios por el plazo de un mes. Aunque la competencia del Presidente de la Comisión no fue lo determinante para la resolución del recurso, pues el Tribunal se basó en el concepto de “desorden grave” al que alude el precepto reglamentario en que se fundó la sanción y en la falta de inmediatez de la sanción que requiere dicho precepto para estimar el amparo, sí ofrece el Tribunal como *obiter dicta* algunas pistas que permiten deducir la posición del Alto Tribunal al respecto. El Supremo Intérprete de la Constitución parece distinguir entre:

- llamadas al orden, al tiempo y a la cuestión, en que la competencia sancionadora correspondería a los dos órganos: al Presidente de la Cámara y a los Presidentes de Comisiones⁴⁶.
- si se trata de desórdenes graves la competencia para sancionar es únicamente del Presidente de la Asamblea, pero no de los de las Comisiones⁴⁷.

Es cierto que en todos los Reglamentos las normas de disciplina parlamentaria —como todas las normas generales de funcionamiento— parecen estar pensadas para las sesiones plenarias y, por tanto, cuando la competencia se atribuye al Presidente, se entienda que es el Presidente del Parlamento. Sin embargo, no hay que olvidar que es común la atribución reglamentaria a los Presidentes de las Comisiones de las facultades de dirección de sus debates y mantenimiento del orden en los mismos. Conforme a ello, si a los Presidentes de las Comisiones les corresponde la dirección de los debates que en ellas se desarrollan y dicha

⁴⁶ En el Fundamento Jurídico 2 puede leerse “... En el presente caso, la suspensión fue acordada por el Presidente de una Comisión, órgano al que sólo corresponde la competencia sancionadora prevista en el art. 106.”, artículo que regula las llamadas al orden.

⁴⁷ A dicha conclusión se llega a partir de la siguiente afirmación: “De la conjunción de los preceptos transcritos resulta que la suspensión temporal sólo puede acordarla el Pleno (art. 103) o, excepcionalmente, el Presidente de la Cámara en el supuesto del art. 108: promoción de desorden grave”.

dirección conlleva la posibilidad de llamar al Diputado a la cuestión, al tiempo o al orden, según el caso, lógico es que se le atribuya la potestad sancionadora ante la negativa del parlamentario a atenerse a los requerimientos de la Presidencia.

Otro tanto cabe decir en los casos en que durante las sesiones de la Comisión se producen desórdenes graves. De lo contrario, es decir, si se niega la competencia de los Presidentes de las Comisiones para imponer las sanciones previstas para este tipo de conductas —que es lo que parece proponer el Tribunal Constitucional en la sentencia aludida—, nos encontramos con un escollo insalvable. Todos los Reglamentos que regulan el mantenimiento del orden en el recinto parlamentario establecen como sanción la expulsión de la persona que causa el desorden grave y si es Diputado, además, la suspensión “en el acto” de sus derechos parlamentarios. Así pues, se exige una inmediatez en la imposición de la sanción de suspensión que no podría satisfacerse si no se atribuye a los Presidentes de las Comisiones competencia sancionadora. Dicho de otra manera, el supuesto de hecho de la norma no podría cumplirse nunca en las sesiones de las Comisiones, lo que es tanto como afirmar que los desórdenes graves ocasionados durante las sesiones de las Comisiones resultan impunes.

Como no parece una solución muy satisfactoria, entendemos que lo más adecuado y a la vez respetuoso con la norma reglamentaria es considerar que los Presidentes de las Comisiones sí ostentan la facultad sancionadora prevista para el normal desarrollo de las sesiones, aunque eso sí, circunscrito a las sesiones de las Comisiones⁴⁸. No cabe ocultar que la sanción de suspensión de los derechos parlamentarios es de la máxima gravedad, pero precisamente por ello el Pleno posee facultad revisora *ex post*.

3.2.4.3 *La aplicación del artículo 24 de la Constitución a la materia sancionadora*

El Supremo Intérprete de la Constitución en alguna ocasión⁴⁹ ha juzgado la constitucionalidad de las sanciones disciplinarias con el parámetro del derecho fundamental recogido en el artículo 24 CE, de modo que para la imposición de tales

48 A conclusión análoga llega PASCUAL MEDRANO, AMELIA: “La disciplina parlamentaria en las Cortes Generales”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 4, 1998, pág. 348.

49 Así sucedió en el ATC 334/1993, de 10 de noviembre (FJ 2), en el recurso de amparo contra diversas Resoluciones de los órganos de Gobierno del Parlamento Vasco que impusieron a los recurrentes la sanción de pérdida de los derechos económicos hasta la finalización de la legislatura por inasistencia reiterada e injustificada a las sesiones del Pleno y de las Comisiones.

sanciones se precisa el respeto de algunas garantías como la audiencia del interesado o, en su caso, la existencia de un trámite probatorio. De “excesivamente formalista” ha sido calificado por Blasco Jáuregui el criterio seguido por el Alto Tribunal, “teniendo en cuenta que su aplicación se lleva a cabo en un parlamento, en medio de una sesión y con un Presidente que está obligado a juzgar, “practicar las pruebas”, “sentenciar” e incluso “aplicar la sentencia” sobre la marcha, para no vulnerar las previsiones de los Reglamentos parlamentarios”⁵⁰.

La anterior crítica puede estar justificada en los casos en que la sanción se ha de imponer en el momento, lo que sucede en relación a las llamadas al orden, a la cuestión o al tiempo, en que, efectivamente, el Presidente ha de evaluar en la misma sesión, sobre la marcha y sometido al calor de los acontecimientos la conducta del Diputado, calificarla conforme a las previsiones Reglamentarias y, en su caso, castigarla. Sin embargo, no puede decirse lo mismo cuando la sanción disciplinaria es impuesta *a posteriori* y previo acuerdo de la Mesa o el Pleno, lo que supone la inclusión del asunto en su orden del día e, incluso, la propuesta previa de otro órgano parlamentario, disponiendo de tiempo para la reflexión y libre del ambiente apasionado de la sesión en que la conducta se manifiesta. En estos supuestos, y no es por casualidad, la sanción a imponer, como ha quedado reseñado, es de mayor gravedad, pues puede comportar la privación temporal de todos o algunos derechos parlamentarios o la suspensión en la condición de tal.

No sólo no nos parece descabellado, sino más bien jurídicamente adecuado, que, al menos en estos supuestos se apliquen, aunque con matices y sin que ello signifique en absoluto administrativizar la vida parlamentaria, las garantías mínimas y los límites que el Tribunal Constitucional ha predicado de la potestad sancionadora de la Administración Pública y que, como es por todos conocido, se inspiran en los principios elaborados en el seno del Derecho Penal⁵¹. La celeridad de la vida parlamentaria no impide que en los casos señalados se observen garantías como las siguientes:

⁵⁰ BLASCO JÁUREGUI, JERÓNIMO: *Op. cit.*, pág. 273.

⁵¹ A la misma conclusión se llegó en el Informe elaborado por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, recogido en BERMEJO GARDE, MOISÉS: “La suspensión de los derechos de los miembros del Parlamento de Navarra”, *Revista Jurídica de Navarra*, nº 8, 1989, págs. 327-348. En el citado informe se examinaba la posibilidad de suspensión de los parlamentarios forales de “Herri Batasuna” por su inasistencia a las sesiones de la Cámara y sus efectos sobre la subvención que reciben los Grupos Parlamentarios, admitiendo en el epígrafe 2 la aplicación analógica de los límites y principios predicables de la potestad sancionadora de la Administración Pública y en concreto considerando de aplicación al caso la presunción de inocencia, la audiencia previa del interesado y la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Constitucional. En análogo sentido se pronuncia SARMIENTO MÉNDEZ, JOSÉ ANTONIO: *Derecho Parlamentario de Galicia*, Xerais, Vigo, 2001, *vid. especialmente* págs. 54-59.

- Aplicación de la presunción de inocencia, de modo que corresponde a la Asamblea la prueba de la comisión de la infracción disciplinaria⁵².
- Audiencia previa del interesado, de forma que pueda hacer las alegaciones que estime oportuno y aportar los documentos o cualquier otra prueba que desvirtúe el carácter infractor de los hechos. Téngase en cuenta que algunas de las conductas sancionables son la inasistencia reiterada e injustificada a las sesiones, la contravención del deber de secreto, la invocación de la condición de parlamentario, etc., por lo que deberá darse al interesado la posibilidad de que justifique su inasistencia o exponga su versión de los hechos acerca de la supuesta revelación de secretos o la invocación de su condición, por poner algunos ejemplos.
- Motivación del acuerdo adoptado por el órgano competente para sancionar y, en su caso, de la propuesta de acuerdo, con el fin de no cercenar el derecho de defensa y que el afectado pueda rebatir dicha motivación y, en un momento posterior a la sanción, recurrirla si así lo estima.

Más discutible es la cuestión de si es necesaria, para garantizar los derechos de defensa del Diputado, la previsión de recursos internos. Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, generada a propósito del Derecho Penal, que la Constitución no garantiza un derecho a los recursos, sino que, sólo cuando éstos están previstos en las normas legales su utilización adquiere las dimensiones de un derecho. En nuestra opinión puede extenderse a nuestro campo estas consideraciones, de modo que sólo cuando en los Reglamentos se prevea la posibilidad de impugnación del acuerdo sancionador ante un órgano de la Cámara no podrá privarse al parlamentario del uso de tal posibilidad, sin que pueda adquirir las vestes de obligatoriedad la previsión de los medios impugnatorios, máxime cuando existen cauces para la impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Desde la perspectiva del respeto de los requisitos generales del procedimiento sancionador, se puede afirmar con Sarmiento Méndez que existe “un tratamiento

52 No parece ser de la misma opinión SANTAOLALLA LÓPEZ, quien con ocasión de la crítica al control por el Tribunal Constitucional de la aplicación de la disciplina parlamentaria afirma que “Si a un diputado se le priva del uso de la palabra o se le prohíbe asistir a una o más sesiones del pleno o de las comisiones, hay que presumir que es porque se ha hecho merecedor de ello y así lo exige el buen orden de los trabajos” en SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: *Op. cit.*, pág. 307.

desafortunado en los Reglamentos parlamentarios”⁵³. A pesar de esta valoración general, algunos Reglamentos incorporan ciertas garantías procedimentales, especialmente en cuanto a la motivación se refiere, exigiendo que el acuerdo de privación temporal de derechos sea motivado⁵⁴ o que, para la suspensión en la condición de Diputado, al menos se motive la propuesta o el correspondiente informe de la Comisión *ad hoc*⁵⁵. Sin embargo, menos son los Reglamentos que reconocen la previa audiencia del interesado⁵⁶, lo que no deja de causar extrañeza. En este punto es digno de elogio el Reglamento de la Asamblea de Madrid que prescribe, para la imposición de ambos tipos de sanciones, la audiencia del interesado y la motivación del acuerdo sancionador. Sin embargo, la situación descrita contrasta abiertamente con la de otros ordenamientos europeos, que incorporan con naturalidad la exigencia de audiencia al Diputado antes de la imposición de la sanción —así Italia, Francia, Bélgica o Luxemburgo— pese a que, como se ha reseñado, las sanciones son más leves.

No obstante, dado que, como ya ha quedado expuesto, las normas parlamentarias no regulan un procedimiento sancionador como tal, comprensivo de todos y cada uno de sus *iter*, sino tan sólo alguno de sus trámites, los silencios reglamentarios en este campo pueden y deben ser suplidos con la aplicación analógica, adaptada a las peculiaridades de la vida intraparlamentaria, de las garantías precisas para evitar la indefensión del parlamentario.

3.3 LA EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL PENAL

La existencia de un proceso penal que afecte a un parlamentario puede tener consecuencias para su *status* parlamentario. De ahí que, como señalábamos al diseñar el esquema general, una de las causas de suspensión de los derechos parlamentarios es la existencia de una resolución judicial penal que la comporte o impida el ejercicio de la función parlamentaria. Bajo este genérico apartado incluimos dos tipos de resoluciones judiciales penales que pueden dar lugar a la suspensión de la condición de parlamentario: el auto de procesamiento y la sentencia condenatoria.

53 SARMIENTO MÉNDEZ, JOSÉ ANTONIO: “Las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n° 9, 2000, pág. 323.

54 Así sucede en los Reglamentos del Congreso de los Diputados, Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco.

55 Este es el caso de los Reglamentos de Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid y Navarra.

56 Tan sólo los Reglamentos del Senado, Aragón, Asturias, Madrid, Murcia y Navarra.

3.3.1 AUTO DE PROCESAMIENTO⁵⁷

El fundamento de la previsión del auto de procesamiento como causa de suspensión radica en el propio concepto de auto de procesamiento. Éste constituye, en palabras de Gimeno Sendra⁵⁸, “una resolución motivada y provisional, emanada del Juez instructor ordinario (o del Magistrado perteneciente al Tribunal del “aforado”), por la que se declara a una persona determinada como formalmente imputada; al propio tiempo que se le comunica la existencia de esa imputación a fin de que pueda ejercitar con plenitud su defensa privada”. Así pues, hasta que no existe auto de procesamiento —en el procedimiento común— no existe imputación formal de la comisión del delito y, por tanto, puede considerarse que hasta entonces no existen indicios racionales de criminalidad que puedan aconsejar el suspender al parlamentario de sus derechos. Hasta entonces el reproche penal se mueve en el ámbito de la mera sospecha, y en ese terreno no puede tener consecuencias parlamentarias; de lo contrario, podría producirse un grave atentado contra la institución parlamentaria.

Precisamente, esta razón de ser de la exigencia de un auto de procesamiento contra el Diputado explica que en todos los Reglamentos que lo prevén se requiera que el auto de procesamiento sea firme. La condición de firmeza del auto se erige así en garantía del Diputado que, en otro caso, podría ver suspendidos sus derechos pese a que el auto de procesamiento fuera posteriormente revocado como consecuencia de la estimación del pertinente recurso de reforma o de apelación.

Ahora bien, debe tomarse en consideración que el auto de procesamiento es un trámite procesal que sólo está presente en el enjuiciamiento de los delitos por el procedimiento común, no así en el procedimiento abreviado ni en el juicio de jurados, en los que la imputación judicial formal tiene lugar a través del auto de transformación de las dili-

⁵⁷ Hacen referencia al auto de procesamiento como causa de suspensión de los derechos del Diputado los Reglamentos de las siguientes Cámaras: Congreso de los Diputados, Senado (condicionado en ambas Cámaras a la concesión previa del suplicatorio), Junta General del Principado de Asturias, Parlamento de Canarias, Parlamento de Cantabria, Cortes de Castilla-La Mancha, Parlamento de Cataluña, Parlamento de las Islas Baleares, Asamblea de Madrid, Parlamento de Navarra, Parlamento de La Rioja y Parlamento Vasco. El Reglamento de las Cortes de Aragón no alude expresamente al auto de procesamiento; sin embargo, en la medida en que sí incorpora como causa de la suspensión el hallarse el Diputado en situación de prisión provisional puede entenderse incluido en este apartado ya que la prisión provisional es una medida cautelar que tiene como requisito previo el procesamiento del acusado, aunque en los procesos abreviados ha desaparecido el auto de procesamiento.

⁵⁸ GIMENO SENDRA, VICENTE: *Derecho Procesal Penal*, Colex, Madrid, 2004, págs. 335.

gencias previas⁵⁹, en el primer caso; y el auto de continuación del procedimiento, en el segundo. Así pues, el auto de procesamiento es tan sólo uno de los actos judiciales posibles para imputar formalmente a una persona la comisión de un hecho delictivo; por ello, nos hallamos ante el dilema de si deben interpretarse en sentido estricto las referencias reglamentarias al auto de procesamiento o, por el contrario, debe entenderse que la alusión al auto de procesamiento es genérica y comprensiva de los trámites procesales equivalentes en los procedimientos abreviado y en el juicio por jurados.

El problema estriba en que la primera interpretación, es decir, la que supone restringir a sus términos literales la referencia al auto de procesamiento, aun cuando es más respetuosa con los derechos parlamentarios, supone impedir la suspensión del parlamentario pese a estar siendo enjuiciado por delitos castigados con pena privativa de libertad hasta de nueve años u otra pena de distinta naturaleza cualquiera que sea su cuantía o duración (cuyo enjuiciamiento se realiza por los trámites del proceso abreviado) o por delitos como cohecho, tráfico de influencias, malversación de caudales públicos (enjuiciados por jurados) y otros que, por su especial vinculación con el ejercicio de funciones públicas, merecen mayor reproche cuando el enjuiciado ostenta la condición de parlamentario y, por tanto, mayor justificación habría para la suspensión.

A pesar de darse esta paradoja consideramos que no puede extenderse analógicamente el supuesto de hecho de la norma a los casos en que no hay auto de procesamiento en sentido estricto, pues ello supondría una interpretación *in malam partem* contraria al principio de interpretación más favorable a la plenitud de los derechos fundamentales. Si no existe previsión expresa no puede producirse por vía interpretativa una ampliación del ámbito de aplicación de la norma, máxime cuando la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios vigentes han sido aprobados con posterioridad a la introducción del procedimiento abreviado por la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre y muchos de ellos son de fecha posterior a la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, lo que obliga a entender que si el legislador, pudiendo haberlo hecho, no introdujo la referencia a los actos judiciales equivalentes al auto de procesamiento es porque no quiso.

59 Sin terciar en la polémica, que excede con creces los límites materiales de este trabajo, debe tenerse en cuenta, no obstante, que para algunos penalistas la resolución judicial equivalente en el proceso abreviado al auto de procesamiento del procedimiento ordinario es el auto de apertura del juicio oral. En este sentido se pronuncia COBO DEL ROSAL al afirmar que "el auto de procesamiento es al procedimiento sumario lo mismo que el auto de apertura del juicio oral al procedimiento abreviado, en *Derecho Procesal Penal*, CESEJ, Madrid, 2006, pág. 412.

Por tanto, sólo en los supuestos en que expresamente se mencionan estos otros actos, puede producirse la suspensión por esta causa. Es el caso de Cataluña, Madrid y Navarra, en cuyos Reglamentos se equipara al auto de procesamiento otros actos procesales de naturaleza análoga⁶⁰, exigiéndose, como no podía ser de otra manera, que el acto equivalente haya adquirido, asimismo, firmeza.

Lo que acabamos de exponer tiene plena vigencia para los Diputados de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los cuales gozan de una inmunidad que pudiéramos denominar “debilitada” —o “semiinmunidad” en terminología de Fernández-Viagas Bartolomé⁶¹—, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 36/1981, de 12 de noviembre) no es extensible al ámbito autonómico la figura del suplicatorio que, sin embargo, la Constitución ha previsto en su artículo 71.2 para los parlamentarios de las Cortes Generales, de modo que éstos no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

Excede de los límites del presente trabajo el análisis de la prerrogativa de inmunidad⁶²; baste en estos momentos una breve reflexión acerca de las consecuen-

- 60 El Reglamento del Parlamento de Navarra ha sido el pionero en incorporar la previsión expresa de los actos procesales de naturaleza equivalente en la redacción del vigente Reglamento de 2 de febrero de 1995, introduciendo como nueva causa de suspensión la que estamos analizando, que no figuraba en su anterior Reglamento de 12 de junio de 1985. En el caso madrileño, el artículo 19.1.2º del anterior Reglamento, de 18 de enero de 1984, sí fijaba como causa de suspensión el hallarse el Diputado en prisión provisional, siendo firme el auto de procesamiento, pero tan sólo contenía la referencia al auto de procesamiento, completándose por el vigente Reglamento de 31 de enero de 1997 con la equiparación del auto de procesamiento a otros actos procesales similares. En el Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005, se ha incorporado junto al auto de procesamiento la referencia al auto de apertura de juicio oral.
- 61 FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, PLÁCIDO: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 92 y 194.
- 62 La bibliografía existente sobre la inmunidad parlamentaria es tremendamente extensa. Sin ánimo de exhaustividad cabe citar: ABELLÁN, ÁNGEL MANUEL: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992; ALONSO DE ANTONIO, ÁNGEL LUIS: “El suplicatorio como manifestación de la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 86, 1996; ARANDA ÁLVAREZ, ELVIRO: “Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios. Un comentario a la STC 206/1992, de 27 de noviembre”, *REDC*, nº 15, 1985; FAIRÉN GUILLÉN, VÍCTOR: “Notas sobre inviolabilidad e inmunidad: algunos ejemplos en el presente”, *Cuadernos de Política Criminal*, nº 66, 1998; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, ALFONSO: “La inmunidad parlamentaria en la actualidad”, *REP*, nº 215, 1977; “Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles”, *REDC*, nº 12, 1984; “Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria”, *Comentarios a las Leyes Políticas*, Edersa, Madrid, 1989; “Inmunidad parlamentaria”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, vol. III; FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, PLÁCIDO: “Consideraciones sobre la inmunidad de los parlamentarios”, *Revista General de Derecho*, nº 516, 1987; *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores: la crisis de los “privilegios” parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990; FIGUERUELO BURRIEZA, ÁNGELA: “Prerrogativas parlamentarias y quiebra del principio de igualdad”, *RCG*, nº 17, 1989; “Derechos fundamentales y abuso de inmunidad”, *Revista Jurídica Española*, 1989-I; “El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional. Comentario a la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre”, *RCG*, nº 27, 1992; GARCÍA GARCÍA, EZEQUIEL: “Prerrogativas parlamentarias: su incidencia en el juicio de faltas”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 4, 1993; GARCÍA LÓPEZ, ELOY: *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989; “Crisis jurídica y crisis política de la inmunidad parlamentaria”, *RCG*, nº 18, 1989; “Inmunidad parlamentaria y Constitución democrática”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 15 (monográfico), 1989; GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN: “Contenido, finalidad y control de la immuni-

cias que la concesión del suplicatorio pudiera tener en la problemática que hemos abordado. Para ello es preciso partir de las regulaciones parlamentarias. El artículo 21.1.2º del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que:

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

dad parlamentaria”, *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, CEC, Madrid, 1994; GRANADOS CALERO, FRANCISCO: “Diputados y Senadores: su igualdad ante la ley”, *RCG*, nº 17, 1989; GERPE LANDÍN, MANUEL: “La inmunidad parlamentaria y la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 93, 1994; GÓMEZ BENÍTEZ: “La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 64, 1982; GONZÁLEZ RIVAS, JUAN JOSÉ: “Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual”, *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, vol. 2; LAVILLA RUBIRA, JUAN JOSÉ: “Diversas cuestiones relativas a las prerrogativas de los parlamentarios autonómicos”, *RCG*, nº 25, 1992; LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO: “A vueltas con un problema de inmunidad parlamentaria: qué hacer con el parlamentario electo en prisión provisional. (El caso Muguruza revisted)”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO: “Sobre las inmunidades parlamentarias”, *REP*, nº 69, 1990; MARTÍN PALLÍN, JOSÉ ANTONIO: “Momento procesal para pedir el suplicatorio en las causas contra los diputados y senadores”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 29, 1991; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO: “Para un debate sobre la inmunidad parlamentaria”, *REDA*, nº 83, 1994; “Inmunidad parlamentaria y separación de poderes”, *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, CEC, Madrid, 1994; MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL: “La inmunidad parlamentaria: nota a la STC 206/1992, de 27 de noviembre. El Tribunal Constitucional en un callejón sin salida”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 3, 1993; “Inmunidad y derecho al proceso: la inmunidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista General de Derecho*, 1994; “Las prerrogativas de los parlamentarios territoriales: notas sobre la inmunidad limitada de los parlamentarios autónomos”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 1, 1995; MARTÍNEZ VAL, JOSÉ MARÍA: “La inmunidad parlamentaria ante el Tribunal Constitucional: sentencia de 22 de julio de 1985”, *Revista General de Derecho*, nº 493-494, 1985; “Las Cortes sometidas a la Constitución: comentario a la STC de 22 de julio de 1985, que anula el Acuerdo del Senado denegando un suplicatorio”, *Revista General de Derecho*, nº 499, 1986; MONTORO PUERTO, MIGUEL: “Prerrogativas parlamentarias en las comunidades autónomas y jurisdicción penal”, *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, vol. 2; MORALES ARROYO, JOSÉ M: “Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional. A propósito de las sentencias 5/1985, de 10 de abril y 90/1985, de 22 de julio”, *RCG*, nº 12, 1987; PIQUERAS BAUTISTA, JOSÉ ANTONIO: “Las inmunidades e inviolabilidades de los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, *Organización Territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, vol. 4; PORTERO GARCÍA, LUIS: *Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias*, Universidad, Málaga, 1979; PUNSET BLANCO, RAMÓN: “Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas”, *RCG* nº 3, 1984; RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, RICARDO: “Inviolabilidad e inmunidad de diputados y senadores: especial consideración del suplicatorio y del momento para solicitarlo”, *Actualidad Informática Aranzadi*, nº 317, 1997; ROMERO COLOMA, AURELIA MARÍA: “La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria”, *Revista General de Derecho*, nº 524, 1988; SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: “LA inmunidad parlamentaria en el Derecho comparado”, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987; “La inmunidad parlamentaria y su control constitucional: comentario de la sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional”, *REDC*, nº 38, 1993; SUÁREZ BILBAO, FERNANDO: “El procedimiento especial penal del suplicatorio: antecedentes históricos a la cuestión de la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 86, 1996; XIFRA HERAS, JORGE: “Inmunidad parlamentaria”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Francisco Seix, Barcelona, 1977, vol. 12.

En la doctrina italiana es, asimismo, dilatada la bibliografía sobre la materia. Vid. CIAURRO, LUIGI: “L’arresto in flagranza del parlamentare, dopo la legge 5 agosto 1988”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 11-12, 1988; D’ANDREA, ANTONIO: *Note sull’autorizzazione all’arresto dei membri del Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1985; DI RAIMO, GIACOMO: “La lege costituzionale di riforma dell’accusa parlamentare e le normative necessarie per le sua attuazione”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 4, 1988; DONATI, FILIPPO: “Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 11-12, 1988; LASORELLA, GIACOMO: “Procedimento e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell’articolo 68 della Costituzione”, *Bollettino di Informazioni Costituzionali e Parlamentari*, nº 3, 1994; MARTINELLI, CLAUDIO: “Immunità parlamentari: l’individuazione della camera competente tra prassi parlamentare e interpretazione della Costituzione”, *Rassegna Parlamentare*, nº 2, 2000; MIDIRI, MARIO: “La riforma dell’immunità parlamentare”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 2, 1994; PANIZZA, SAULLE: “La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale ed ordinario)”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 1, 1994; PINARDI, ROBERTO: “L’autorizzazione a procedere per i giudici della Corte Costituzionale dopo la riforma della immunità parlamentari”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 2, 1995; PIZZORUSSO, ALESSANDRO: “La inmunidad parlamentaria. Un enfoque comparatista”, *RCG*, nº 2, 1984; “Le immunità parlamentare: ressgna comparata”, *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, vol. 1; RESUTTI, ADONELLA: “Autorizzazione a procedere e riforma della immunità parlamentare”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 2, 1993; TRAVERSA, SILVIO: “Immunità parlamentare”, *Enciclopedia del Diritto*, Miuffrè, Milán, 1970, vol. XX.

1.º [...]]

2.º *Cuando, concedida por la Cámara la autorización objeto de un suplicatorio y firme el auto de procesamiento, se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta”.*

Por su parte, el artículo 22.6, párrafo primero, del Reglamento del Senado establece que:

“Concedido el suplicatorio y firme el auto de procesamiento, la Cámara podrá acordar por mayoría absoluta de sus miembros, y según la naturaleza de los hechos imputados, la suspensión temporal en la condición de Senador”.

En ambas Cámaras, como puede observarse, al auto de procesamiento precede —como consecuencia de la inmunidad— la previa concesión del suplicatorio. Esto supone la existencia de un pronunciamiento anterior por parte de la Cámara para proceder penalmente contra el parlamentario, cualquiera que sea el delito presuntamente cometido y el tipo de proceso a seguir para exigirle la responsabilidad penal.

A partir de la consideración de que el suplicatorio es necesario para juzgar penalmente al Diputado o Senador, con independencia de que se le haya de juzgar por el procedimiento común, el abreviado o el juicio por jurados, podría llegar a pensarse que la referencia al auto de procesamiento como causa de suspensión ha de interpretarse en un sentido amplio y no circunscrito al trámite del proceso común que recibe ese nombre. A lo anterior se añadiría que la decisión sobre el suplicatorio ya entraña un pronunciamiento sobre la existencia de un proceso judicial que afecta a un parlamentario.

Empero, esta concatenación de ideas no nos parece determinante. En primer lugar, porque la asociación de los conceptos “suplicatorio” y “auto de procesamiento” en los preceptos transcritos no obliga a hacer coincidentes los ámbitos de actuación de cada uno de ellos. Tanto si la mención al auto de procesamiento se entiende en un sentido amplio como si se hace en un sentido estricto se precisa la previa autorización de la Cámara.

En segundo lugar, porque el significado del suplicatorio poco o nada tiene que ver con la posible ulterior suspensión. Su finalidad, como ya se sabe, no es otra que

evitar la utilización partidista de la acusación penal en un intento de privar a las Cámaras de uno de sus miembros. En palabras del Tribunal Constitucional en la Sentencia 90/1985, de 22 de julio, “la amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular” (FJ 6). La Cámara al decidir sobre el suplicatorio no está tomando una postura sobre la suspensión del Diputado, ni predeterminando en modo alguno el posterior acuerdo del Pleno de la Cámara sobre tal extremo, por lo que no necesariamente el radio de acción del suplicatorio ha de hacerse extensivo al auto de procesamiento para hacerlo comprensivo de cualquier acto judicial formal de imputación.

A la firmeza del auto de procesamiento se liga, en algunos Parlamentos, como condición *sine qua non* de la suspensión el que el parlamentario se halle en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta⁶³. Nos encontramos ante una situación distinta que supone un paso más, un grado ulterior que agrava el estado procesal penal del parlamentario, contra el que no sólo se ha dictado auto de procesamiento, sino que, además, es objeto de una medida cautelar de la máxima incidencia cual es la prisión provisional.

Prima facie parece lógico que si el parlamentario se halla en prisión sus derechos como parlamentario se encuentren suspendidos. Al fundamento que concurre para la suspensión por causa de auto de procesamiento se añade aquí una razón puramente fáctica para la suspensión de los derechos del parlamentario: la privación de libertad de éste impide, por sí misma, el ejercicio de algunos derechos del Diputado tales como el de asistencia a las sesiones y el de voto, toda vez que el derecho al voto es personal e indelegable. Ahora bien, la imposibilidad material de ejercer los derechos parlamentarios, aunque es predicable de buena parte de los derechos, en concreto de los que acabamos de mencionar y todos aquellos que requieren la asistencia del parlamentario en la sede de la Cámara, no lo es de todos, pues otros como la presentación de peticiones de información no requieren la presencia del Diputado en el Parlamento.

⁶³ Contienen tal previsión los Reglamentos de los Parlamentos de: Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra y La Rioja, así como el del Congreso de los Diputados.

3.3.2 SENTENCIA PENAL

Con una redacción mimética la mayoría de los Reglamentos parlamentarios incorporan como causa de suspensión de los derechos parlamentarios que una sentencia firme condenatoria lo comporte o que su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria⁶⁴.

Aun cuando suele incluirse en el mismo apartado se trata de dos supuestos diferentes ya que el primero (que una sentencia firme lo comporte) supone que la propia resolución judicial impone una pena que implica por sí misma la suspensión de los derechos parlamentarios, en tanto que en el segundo supuesto (que el cumplimiento de una sentencia firme impida el ejercicio de la función parlamentaria) la pena impuesta en la resolución judicial penal es de distinta naturaleza, pero su cumplimiento impide desarrollar la función parlamentaria.

En relación al primer supuesto (el que una sentencia comporte la suspensión) hay que señalar con Víboras Jiménez⁶⁵ que es irrelevante que se contemple o no en los Reglamentos porque la imposición de la pena excede aquí de la autonomía parlamentaria. Por esta razón, en el Reglamento del Senado, así como en los de los Parlamentos vasco y catalán, no se prevé, sin que ello signifique, como es obvio, que un Senador o un parlamentario vasco o catalán no pueda ser condenado a la suspensión de su cargo público por sentencia penal. Así pues, las normas parlamentarias que lo incluyen como causa de suspensión cumplen en este punto una mera función de sistematización o codificación.

Entendemos que la sentencia condenatoria conlleva la suspensión de los derechos parlamentarios cuando establece la pena, ya sea con carácter principal o acceso-

⁶⁴ Escapan de esta redacción los siguientes Reglamentos: el de la Asamblea Regional de Murcia que sólo contempla la primera de las hipótesis, es decir, que “una sentencia judicial firme lo comporte”; el del Parlamento de Canarias que regula ambas, pero somete la segunda a un requisito temporal cual es el de que la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria como consecuencia del cumplimiento de una sentencia condenatoria firme sea por un tiempo inferior a lo que resta de legislatura (art. 7.3º) porque si la imposibilidad se extiende a lo que reste de legislatura la consecuencia es la pérdida de la condición de diputado (art. 8.6º); en similares términos se pronuncia el Reglamento del Parlamento de La Rioja, pero en relación a la primera hipótesis (art. 11.2). A los dos supuestos habituales (que la sentencia comporte la suspensión o que su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria) el Reglamento de las Cortes de Aragón añade la posibilidad de que el Pleno acuerde la suspensión en el caso de sentencia firme condenatoria por delito que no cubra las hipótesis anteriores (artículo 5.d).

⁶⁵ VÍBORAS JIMÉNEZ, JOSÉ ANTONIO: “Los parlamentarios...”, *op. cit.*, pág. 91. Considera este autor que las previsiones de ciertos Reglamentos parlamentarios, al introducir algún elemento que condiciona su eficacia, son contrarias a la Constitución y por tanto deben entenderse como no puestas.

rio, de suspensión de cargo público (art. 43 del Código Penal); mientras que el que la ejecución de la sentencia implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria alude a aquellos casos en que la sentencia impone como pena la prisión (artículos 35 y siguientes CP) o la privación del derecho a acudir a determinados lugares (artículo 48 CP) si la sede parlamentaria se encontrara en el radio de acción de la prohibición (hipótesis que aunque pudiera causar en principio extrañeza no es descartable). A pesar de que la sentencia imponga una de estas dos últimas penas no concurre el supuesto de hecho causante de la suspensión de los derechos parlamentarios si se suspende la ejecución de la pena privativa de libertad (artículos 80 a 87 CP), se produce el perdón del ofendido (artículo 130.4 CP), o la conmutación de la pena de prisión por la de arresto de fin de semana o la de multa (artículo 88 CP) porque estas circunstancias, que tienen lugar antes del inicio de la ejecución de la sentencia, o bien la impiden, o bien el cumplimiento de la nueva pena ya no implica la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.

Al igual que sucede con el auto de procesamiento, tanto si la sentencia impone la suspensión como si establece otra pena cuyo cumplimiento imposibilita el ejercicio de la función parlamentaria, es necesario que haya adquirido firmeza. Con ello se satisfacen dos exigencias:

- Una de carácter procesal, puesto que por *mor* del artículo 3.1 del Código Penal y 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sólo pueden ejecutarse las sentencias que hubieran ganado firmeza y una vez que ha sido declarada por el Tribunal que la hubiera dictado.
- Otra de naturaleza constitucional, ya que con ello se cumple la finalidad de garantía de los derechos. No cabe ocultar que el requisito de la firmeza de la sentencia puede ser instrumentalizado por el parlamentario para retrasar la suspensión mediante la interposición de los pertinentes recursos. Se trata de un riesgo que está presente en todo el sistema de recursos judiciales, pero que en este caso se hace todavía más patente, si cabe, ya que es probable que cuando el recurso se resuelva la legislatura haya concluido y, por tanto, llegue a quedar sin efecto la suspensión. No obstante, es un riesgo que en un Estado de Derecho debe ser asumido.

3.3.3 PROCEDIMIENTO PARA LA SUSPENSIÓN

Si al analizar la disciplina parlamentaria decíamos que los Reglamentos no regulan un procedimiento sancionador *stricto sensu*, sino que tan sólo aluden a algunos trámites, el silencio en cuanto a la suspensión por causa de una resolución judicial penal es absoluto en buena parte de los Reglamentos parlamentarios⁶⁶. Tal silencio se debe a que la suspensión de los derechos parlamentarios opera automáticamente con la sola concurrencia de la causa que la motiva, es decir, basta con que adquiera firmeza el auto de procesamiento o la sentencia que comporta la suspensión o impide el ejercicio de la función parlamentaria.

Sin embargo, no estaría de más una previsión como la contenida en el artículo 13.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Conforme al citado precepto corresponde a la Mesa la declaración formal de la suspensión de los derechos y deberes del Diputado. Con ello se trata de constatar por el órgano rector de la Cámara la concurrencia de la causa de suspensión, sin que quepa ningún margen de decisión, porque, en estos casos la sanción no viene impuesta por el Parlamento, sino por los órganos judiciales.

No obstante, el automatismo no opera siempre, sino que en algunos Reglamentos⁶⁷ se hace depender del contenido y tipo de la resolución judicial penal, requiriéndose en ciertos casos, previo dictamen de la Comisión competente en materia de

⁶⁶ En concreto se trata de los Reglamentos de las siguientes Cámaras: Congreso de los Diputados, Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana.

⁶⁷ Así acontece en los siguientes supuestos: El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias: el artículo 24 determina la suspensión automática, como no puede ser de otra forma, cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento conlleve la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria. Por el contrario, cuando existe un auto de procesamiento firme la suspensión no actúa *ope legis*; sólo se producirá el efecto suspensivo si así lo acuerda el Pleno por mayoría absoluta, previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento, atendida la naturaleza de los hechos imputados. Lo mismo establece el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, con la única diferencia que no requiere el dictamen motivado de la Comisión del Estatuto de los Diputados ni expresamente que el acuerdo del Pleno se adopte en consideración a la naturaleza de los hechos imputados, aunque, si se quiere evitar la arbitrariedad, es obligado tenerlo en cuenta. Algo similar sucede en las Cortes de Castilla-La Mancha, donde el automatismo funciona cuando la suspensión es impuesta por una sentencia firme condenatoria. Sin embargo, para los supuestos de actuación del Diputado que afecte al decoro o dignidad de la Cámara, auto de procesamiento firme que conlleve prisión preventiva y cumplimiento de sentencia firme por delito que implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria, la suspensión queda en manos del Pleno, que puede acordarla por mayoría de tres quintos, previo informe motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado.

En el Senado se precisa acuerdo de la Cámara por mayoría absoluta para decidir la suspensión en la condición de Senador una vez concedido el suplicatorio y firme el auto de procesamiento. En el Parlamento Vasco se requiere el acuerdo del Pleno por mayoría absoluta para determinar la suspensión por causa de auto de procesamiento, atendida la naturaleza de los hechos imputados; o por causa de sentencia condenatoria por delito considerando la gravedad del hecho, la naturaleza de las penas y no estimando procedente la privación de la condición de Diputado. En el caso de Cataluña se precisa, asimismo, acuerdo del Pleno por mayoría absoluta para determinar la suspensión por causa de auto de procesamiento, atendida la naturaleza de los hechos imputados; o si el parlamentario ha sido condenado por sentencia firme a pena privativa de libertad que imposibilite la asistencia a las sesiones plenarias.

estatuto del Diputado, acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta o mayoría cualificada, atendiendo a la naturaleza o la gravedad de los hechos. Mas esta previsión reglamentaria que condiciona la suspensión a la decisión de la Cámara, como ha advertido Mancisidor Artaraz ⁶⁸, no procede “cuando la decisión viene directamente establecida por la sentencia firme”.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de acuerdo con el cual:

“Firme un auto de procesamiento y decretada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo mientras dure la situación de prisión”.

Ante esta previsión, cede la regulación reglamentaria, de modo que producido el supuesto de hecho contemplado en la norma la suspensión se produce automáticamente, sin que entren en juego las exigencias reglamentarias de previo acuerdo de los órganos parlamentarios. Cuestión distinta es que en la Cámara se tome conocimiento de la resolución judicial y de los efectos que comporta para la vida parlamentaria.

Especial mención requiere el régimen jurídico imperante en las Cortes de Aragón, en las que cuando la resolución judicial es un auto de procesamiento la suspensión puede ser acordada por el Pleno por mayoría de dos tercios, atendida la naturaleza de los hechos imputados y en los casos de sentencia firme condenatoria por delito, distinta de la sentencia firme que comporte la suspensión o su cumplimiento implique el ejercicio de la función parlamentaria, se requiere, asimismo, acuerdo del Pleno, aunque esta vez, adoptado por mayoría de tres quintos, considerando la gravedad de los hechos imputados y la naturaleza de las penas. En cualquier caso, para todos los supuestos de suspensión de derechos como consecuencia de resoluciones judiciales, incluso cuando se trata de sentencias firmes que impongan la suspensión o cuyo cumplimiento imposibilite

⁶⁸ MANCISIDOR ARTARAZ, EDUARDO: “La sesión constitutiva. El estatuto del Diputado”, en *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pág. 112.

el ejercicio de la función parlamentaria, se precisa previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados.

La exigencia de un dictamen motivado de la citada Comisión plantea problemas cuando la suspensión del cargo representativo la impone una sentencia firme. Como decíamos en páginas anteriores, la imposición de esta pena excede de los límites de la autonomía parlamentaria, es decir, la Cámara carece de potestad para decidir si se ejecuta o no la pena impuesta o para condicionar de ningún otro modo la eficacia de la sentencia, porque, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117.3 de la Constitución, el ejercicio de la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales, siendo obligado, por *mor* de lo estipulado por el artículo 118, cumplir las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes y prestar la colaboración requerida por aquéllos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. Si esto es así, y así es pues no se exceptiona al Poder Legislativo del cumplimiento de tales preceptos, no parece *prima facie* del todo constitucional el requisito del previo dictamen motivado de la Comisión. Trataremos de justificarlo.

Es cierto que la emisión de un dictamen por la Comisión no es en sentido estricto la adopción de una decisión acerca de la suspensión de los derechos del Diputado, sino tan sólo la expresión de un parecer razonado sobre la materia en cuestión, parecer que ni mucho menos ha de ser vinculante. Ahora bien, tampoco se descubre ningún secreto si afirmamos que la elaboración de cualquier dictamen conlleva un análisis de la situación y su valoración jurídica o política, en función de la naturaleza del dictamen. Llegados a este punto la pregunta que inmediatamente surge es ¿qué parecer fundado en Derecho o en criterios de oportunidad corresponde dar a la Cámara sobre la imposición por sentencia de la pena de suspensión de cargo público? La respuesta parece meridianamente diáfana. Ningún pronunciamiento cabe efectuar en términos jurídicos porque el enjuiciamiento ya ha sido realizado por quien constitucionalmente corresponde, es decir, por el órgano judicial y tampoco hay cabida para la decisión política, porque cualquiera que sea ésta es irrelevante para la suspensión del Diputado y la ejecución de dicha pena. En definitiva, no corresponde al Parlamento sino acatar sin más la resolución judicial en sus propios términos.

No obstante, cabe una interpretación *ex constitutione* que salve las dudas de constitucionalidad del precepto reglamentario⁶⁹. Aunque la sistemática interna del precepto conduce a pensar que el dictamen motivado de la Comisión es requisito ineludible para la suspensión cuando ésta se impone en una sentencia firme condenatoria, una interpretación basada en los criterios hermenéuticos literal y finalista permiten eludir el citado requisito. El empleo del adjetivo “previo” condiciona el momento procedimental en que el dictamen debe ser emitido y conduce a pensar, sin solución de continuidad, que hay algo posterior. Además, el dictamen cumple la finalidad de ilustrar al órgano decisorio y constituye la base sobre la cual este otro órgano parlamentario adopta un acuerdo ulteriormente. Sin embargo, para el caso que nos ocupa no hay previsión reglamentaria, ni debe haberla por las razones expuestas, sobre un posterior acuerdo del Pleno o de otro órgano parlamentario que resuelva sobre la suspensión. Por tanto, cabe concluir que la exigencia de un previo dictamen de la Comisión lo es para los casos en que, conforme a la previsión reglamentaria la suspensión queda a la decisión del acuerdo del Pleno, como sucede cuando el Diputado se halle en prisión provisional o en los en que haya sido condenado por sentencia firme a pena distinta de la suspensión del cargo de parlamentario o cuyo cumplimiento no impida el ejercicio de la actividad parlamentaria.

IV EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN

4.1 DURACIÓN DE LA SUSPENSIÓN

Es consustancial al concepto de suspensión la limitación temporal de sus

69 *Ad litteram* el artículo 5 del Reglamento de las Cortes de Aragón dispone:

El Diputado quedará suspendido en el ejercicio de sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios, previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados, en los siguientes casos:

- a) *En los que así proceda, por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria establecidas en el presente Reglamento.*
- b) *Cuando se halle en situación de prisión provisional y el pleno de las Cortes, atendida la naturaleza de los hechos imputados, así lo acuerde por mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara.*
- c) *Cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.*
- d) *En los demás casos de sentencia firme condenatoria por delito, si el Pleno de las Cortes así lo acordara por mayoría de tres quintos de los miembros de la Cámara, atendiendo a la gravedad de los hechos imputados y a la naturaleza de las penas.*

efectos ⁷⁰. Precisamente este elemento temporal es el que permite distinguir la suspensión de derechos de su privación, que por definición es definitiva. Por tanto, resulta conveniente determinar la duración de la suspensión, lo que está en función de la causa que la ha motivado.

No obstante, existe un límite temporal genérico, común a todas las causas de suspensión, constituido por la duración de la legislatura. Siendo el mandato parlamentario de duración limitada, la suspensión de dicho mandato ve su fin cuando termina el mandato mismo. La propia esencia de las elecciones, que se erige en un límite al poder e intenta asegurar la correlación entre la posición mayoritaria del cuerpo electoral y su representación institucional explica que la suspensión cuya duración exceda de la legislatura no pueda desplegar su eficacia una vez expirado el mandato parlamentario.

4.1.1 POR NO HABER ADQUIRIDO LA PLENA CONDICIÓN DE DIPUTADO

Cuando la suspensión viene ocasionada por el incumplimiento de los requisitos reglamentariamente exigidos para la adquisición de la condición de parlamentario, la duración de aquélla no resulta cierta y predeterminada de antemano, sino que depende de la propia voluntad del sujeto en el sentido de que basta con cumplir tales requisitos para que la suspensión se levante. En palabras de Caamaño Domínguez “esta suspensión produce un efecto de “congelación” *sine die* del ejercicio del mandato” ⁷¹; es decir, una vez que se satisfacen los requisitos se está en disposición de ejercer los derechos parlamentarios.

4.1.2 POR APLICACIÓN DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

En los supuestos en que la suspensión es consecuencia de una sanción disciplinaria el tiempo de duración de la misma será la impuesta por el órgano parlamentario.

⁷⁰ En la segunda acepción ofrecida por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española el término “suspender” significa “detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”; y en su cuarta acepción y en sentido figurado “privar temporalmente a uno del sueldo o empleo que tiene”.

⁷¹ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO: *El mandato parlamentario*, op. cit., pág. 221.

rio competente para sancionar, quien no siempre está sujeto a condicionamiento reglamentario explícito⁷².

Esta ausencia de concreción de la duración de la sanción provoca inseguridad jurídica⁷³ que se encuentra proscrita por el artículo 9.3 de la Norma Fundamental. Además, defendida en páginas anteriores la aplicación analógica de las garantías materiales del principio de legalidad en materia sancionadora constitucionalmente consagradas en el artículo 25.1 CE, el silencio reglamentario en este punto no puede considerarse sino contrario a la exigencia de tipificación de las sanciones, en la medida en que la graduación temporal de la sanción es un elemento del tipo.

A nadie le llamaría la atención la declaración de inconstitucionalidad de un precepto penal que para castigar el asesinato prescribiera sin más la pena de prisión, dejando al albur del juez penal que la prisión pudiera ser de un día o de veinte años. Tampoco resultaría extraño una declaración de este tipo si al regular el régimen disciplinario de los funcionarios la legislación de la función pública previera para determinadas infracciones la sanción de suspensión de empleo y sueldo sin concretar durante cuánto tiempo. ¿Por qué se permite entonces que los Reglamentos parlamentarios no concreten la duración de la sanción?

Con frecuencia se recurre al argumento de la autonomía para justificar estas deficiencias reglamentarias; pero el argumento no nos parece válido. La autonomía parlamentaria se reconoce histórica y actualmente para evitar intromisiones, que pudieran ser nocivas para la eficacia del sistema parlamentario, procedente de poderes externos, más específicamente del poder sometido al control parlamentario, es decir, del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la autonomía reglamentaria no se resiente por incorporar las garantías constitucionales en materia sancionadora, siendo la propia Cámara la que en el Reglamento fije de antemano la duración posible de la sanción.

72 Sin embargo, en la Asamblea Regional de Murcia la exclusión temporal de los trabajos de la Cámara tiene, por determinación reglamentaria, una duración que oscila entre cinco días y tres meses. Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Navarra también constriñe en alguna medida la duración de la sanción fijando en un caso el límite máximo y en otro el mínimo (artículos 115 y 116). Algo similar sucede en el Reglamento del Parlamento de La Rioja, aunque sólo para la suspensión de algún derecho singular, no para la suspensión de la condición de Diputado.

73 En este mismo sentido se pronuncia CAAMAÑO DOMÍNGUEZ en *El mandato parlamentario, op. cit.*, pág. 237 para quien el que el Reglamento no fije el tiempo de duración de la sanción “contradice flagrantemente las garantías mínimas de seguridad jurídica en materia sancionadora”.

Con ello no se afecta tampoco a la tantas veces invocada especificidad de la institución parlamentaria. El libre juego de los agentes políticos representativos, el equilibrio de poderes del sistema parlamentario, la relevancia que para el régimen político tiene el control parlamentario del Gobierno podrá suponer flexibilizar las garantías en otros ámbitos, pero no en el de la suspensión de los derechos de uno de los miembros de la Cámara. Precisamente en este campo de la privación temporal a la Cámara de alguno de sus miembros, que puede alterar la composición política de la misma, la necesidad de reducir los márgenes de la discrecionalidad es más evidente. Se quiera o no, las decisiones de la Cámara o de sus órganos aparecen siempre teñidas de un tinte político de mayor o menor intensidad, consecuencia de su carácter político, del que no siempre pueden desprenderse. Por eso, no se puede dejar al libre criterio de la mayoría la determinación de la duración de la sanción, con el consiguiente peligro de que se hagan valer espurios intereses políticos por encima de criterios de proporcionalidad y eficacia.

Por tanto, consideramos necesario, desde planteamientos de *lege ferenda*, la introducción de una duración exacta de las sanciones o, al menos, la indicación de un límite máximo y mínimo que acote los márgenes dentro de los cuales puede moverse la libre, que no arbitraria, valoración de la Cámara, debiendo, en todo caso, imperar el principio de proporcionalidad entre las circunstancias del caso y la sanción impuesta.

No es esta, empero, la postura asumida por el Tribunal Constitucional, para quien la no indeterminación reglamentaria expresa de los límites de la sanción no merece reproche constitucional porque siempre existe el límite máximo derivado de la caducidad del mandato parlamentario. En el Fundamento Jurídico 5 de su Sentencia 129/2006, de 24 de abril, se sostiene que “*dos son los criterios que determinan el límite máximo de la sanción. De un lado, la propia naturaleza de la sanción de suspensión de la condición de parlamentario determina que no puede tener una duración superior a la del propio mandato parlamentario, esto es, cuatro años. De otro no puede desconocerse que el artículo 89 del Reglamento del Parlamento Vasco configura la sanción como «temporal»*”. Estamos de acuerdo con estas afirmaciones, que hemos sostenido al comienzo de este apartado, pero en lo que no coincidimos con el Tribunal es en emplearlas como argumento para justificar la indeterminación normativa de los límites temporales de la sanción, hasta el punto de considerar que en los Regla-

mentos en los que sí aparece un límite cuantitativo expreso resulta ineficaz. Si se avala la ausencia de condicionantes temporales, normativamente impuestos, a la sanción de suspensión por el mero hecho de que el mandato parlamentario es temporal, habría que admitir sin reparos (y, sin embargo, no parece ser esta la postura comúnmente defendida) la posibilidad de que —siguiendo con el ejemplo puesto— las normas de la función pública no fijen la duración máxima de la sanción de suspensión de empleo y sueldo del funcionario, pues también la relación funcionarial es temporal al venir limitada por la edad de jubilación.

A nuestro entender la temporalidad del cargo de parlamentario debe actuar como límite para la fijación normativa de la duración de la suspensión, mas no puede servir de obstáculo para no exigir que las normas parlamentarias establezcan la duración de las sanciones. Es decir, siendo el mandato parlamentario de cuatro años, no sería admisible que la norma fijara la suspensión de derechos por un tiempo de cuatro años o superior, porque tal circunstancia chocaría con el carácter intrínsecamente temporal de aquélla.

No debe confundirse la imposición de una sanción y la eficacia de la misma, es decir, una cosa es que la sanción a imponer tenga una duración cierta, determinada legalmente al menos en su límite máximo, y concretada por el órgano sancionador competente, y otra es que la sanción impuesta en cada caso particular no pueda cumplirse, *de facto*, en su totalidad porque su duración sea superior al tiempo que resta para la finalización de la legislatura. No se trata, aunque el Supremo Intérprete de la Constitución así lo considera, de que la máxima duración posible de la sanción dependa en cada caso del tiempo de mandato que reste al parlamentario el día en que se formula la sanción (FJ 5, párrafo segundo), de donde infiere el Tribunal la imposibilidad de fijar normativamente límites de duración de la sanción. La máxima duración posible, a nuestro juicio, debe ser la que prevean las normas parlamentarias, y, en su caso, concreten los órganos sancionadores.

La tesis elaborada por el Tribunal Constitucional se construye sobre la base de una hipótesis extrema y para obviar el problema —que en realidad no es tal, como se acaba de ver— de que el tiempo que resta de legislatura sea inferior a la duración de la sanción prevista en la norma. Sin embargo, que la norma fije, verbigracia, la sanción de un mes de suspensión, ofrece muchas más ventajas desde el punto de

vista de la seguridad jurídica y de las garantías de la persona susceptible de ser sancionada que el supuesto perjuicio derivado de la ineficacia de la sanción cuando resta menos de un mes para el fin del mandato parlamentario.

Consciente el Tribunal del déficit de seguridad jurídica que sin duda conlleva su doctrina, trata de soslayarlo mediante el recurso a los usos y precedentes parlamentarios afirmando que para la garantía de la predeterminación de las infracciones y sanciones se ha de estar “*a la normatividad decantada a partir de los usos y costumbres acreditados en cada Asamblea*”⁷⁴. Ahora bien, sin entrar en la cuestión de si los usos y costumbres parlamentarios satisfacen las exigencias del principio de legalidad, desde un aspecto puramente práctico, ha de tenerse en cuenta que en las mayoría de las Cámaras los precedentes en esta materia no son muy numerosos.

La postura que defendemos es más acorde con las regulaciones de nuestro entorno europeo, que constriñen reglamentariamente la duración de la sanción. En algunos casos, como en Francia⁷⁵, Bélgica⁷⁶ e Irlanda⁷⁷, se fija la duración exacta de la sanción por lo que al órgano sancionador sólo le corresponde la decisión de la sanción si concurre el supuesto de hecho normativo. En otros países se permite al órgano parlamentario correspondiente que individualice la sanción, pero se marcan unos límites mínimos y máximos —Luxemburgo⁷⁸ y la Cámara de Diputados italiana⁷⁹— o sólo estos últimos, como en Alemania⁸⁰, Dinamarca⁸¹ y el Senado italiano⁸².

74 Curiosamente, sin embargo, en la STC301/2005, de 21 de noviembre, se otorga el amparo al recurrente por vulneración del derecho a no ser sancionado sino en los casos y circunstancias previstos en el Reglamento de la Cámara y se afirma que “no respeta el principio de legalidad penal la sanción consistente en la prohibición de asistir a las dos sesiones plenarias siguientes, ya que no encuentra reflejo en ningún precepto del Reglamento parlamentario” (FJ 4) ¿por qué no recurre aquí el Tribunal a los precedentes y la práctica parlamentaria?.

75 En la Asamblea Nacional la censura con expulsión temporal tiene siempre una duración de quince días. Además, tanto para la llamada al orden con mención en el acta, como para la censura simple y la censura con expulsión temporal se concreta la duración de la suspensión de la asignación económica del Diputado.

76 En las dos Cámaras belgas la expulsión temporal del Palacio alcanza al resto de la sesión en la que la sanción se imponga y si el Diputado desobedeciere la orden del Presidente de abandonar la Cámara se extenderá a las ocho sesiones siguientes (en la Cámara de Representantes) o diez (en el Senado).

77 En Irlanda la suspensión tiene una duración concreta, pero variable en función de que sea la primera vez que se impone al Diputado —una semana en el Senado y hasta el segundo día que haya sesión plenaria en la Cámara de Representantes—, la segunda —una quincena en el Senado y hasta el cuarto día en la Cámara Baja— o la tercera o posterior —un mes en la Cámara Alta y hasta el octavo día en la Baja—.

78 En la Cámara de Diputados luxemburguesa la represión con exclusión temporal ha de ser de una a tres sesiones plenarias, sin que pueda exceder de quince días naturales. En caso de desacato al Presidente o de que se aplique por segunda vez la referida sanción, será de tres a seis sesiones plenarias, sin que pueda sobrepasar de un mes natural.

79 La censura con prohibición de participar en los trabajos parlamentarios en la Cámara de Diputados será por período de dos a quince días de sesión.

80 En el Bundestag la exclusión será decretada por un tiempo máximo de treinta días de sesión.

81 La suspensión no puede ser superior a catorce días.

82 La sanción se establece por un tiempo máximo de diez días de sesión.

En nuestro ordenamiento, sin embargo, al margen de la sanción de expulsión del salón de sesiones y prohibición de asistir a posteriores sesiones, generalmente, los Reglamentos someten en un caso a límites cuantitativos la decisión sancionadora: cuando la sanción disciplinaria tiene como causa la promoción de desórdenes graves en el recinto parlamentario, fijando como duración máxima de la suspensión un mes⁸³ —diez días en Navarra—, sin perjuicio de que el Pleno —en Navarra la Mesa— pueda revisar la sanción. En la mayor parte de los Reglamentos la intervención del Pleno —o la Mesa— se prevé exclusivamente cuando la revisión de la sanción comporta una agravación de la misma⁸⁴. Por el contrario, son menos explícitos los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía (art. 106.1) y Asturias (art. 135) que admiten la posibilidad de modificación de la sanción, sin más especificaciones. Parece lógico que la ampliación de la duración de la sanción sea confiada a un órgano colegiado dotado de mayor legitimidad como es el Pleno, pero ello no permite, a nuestro juicio, circunscribir en los casos andaluz y asturiano la revisión que el Pleno pueda llevar a cabo exclusivamente a la agravación de la sanción, sino que, con base en el aforismo *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* y en el principio de *favor libertatis* podrá el Pleno, asimismo, reducir la sanción impuesta por el Presidente, máxime cuando la decisión sancionadora es adoptada con la inmediatez requerida por los acontecimientos, como ocurre en este supuesto.

4.1.3 POR EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL PENAL

4.1.3.1 *Auto de procesamiento*

Cuando la suspensión aparece ligada a la previa existencia de un auto de procesamiento firme, la duración es precisa en los casos en que no basta con el auto de procesamiento, sino que se exige, asimismo, que el Diputado se halle en situación de prisión provisional. En tales supuestos los derechos parlamentarios se hallarán en suspenso mientras dure la prisión provisional, levantándose la suspensión cuando el parlamentario adquiera la libertad, lo que pone de manifiesto que lo realmente determinante no es tanto el reproche penal que cabe hacer al Diputado procesado, sino el hecho de que se encuentra privado de libertad.

⁸³ En Madrid la duración de un mes no actúa como límite máximo sino que es un término fijo.

⁸⁴ Contemplan esta posibilidad los Reglamentos de los siguientes Parlamentos: Aragón (art. 119.2), Canarias (art. 118), Cantabria (art. 102), Castilla y León (art. 106), Extremadura (art. 106), Galicia (art. 108), Islas Baleares (art. 108), Madrid (art. 33), Navarra (art. 121), Comunidad Valenciana (art. 102) y País Vasco (art. 94).

Ahora bien, silencio guardan los Reglamentos acerca de la duración de la suspensión cuando resulta indiferente el que se haya decretado o no la prisión provisional contra el parlamentario, siendo suficiente con que se haya dictado auto de procesamiento firme. En tales casos entendemos que la suspensión continúa mientras el parlamentario se encuentre procesado, viéndose su fin si se produce el sobreseimiento de la causa o concluye el proceso mediante sentencia absolutoria.

Sin embargo, mayores problemas se plantean si el proceso finaliza con una sentencia condenatoria. Si ésta implica la suspensión de los derechos parlamentarios o su cumplimiento impide el ejercicio de la función parlamentaria se producirá igualmente la suspensión, pero justificada ya, no en la existencia de un auto de procesamiento, sino en una de estas causas. En los demás casos de sentencia condenatoria sólo tendrá lugar la suspensión en aquellos Parlamentos cuyo Reglamento así lo prevé y condicionado al cumplimiento de los requisitos en él previstos.

Ahora bien, hemos visto que la suspensión por sentencia penal sólo se produce cuando la sentencia adquiere firmeza. Por tanto, entre que se dicta sentencia y ésta deviene firme media un tiempo para el que la norma no ha previsto la suspensión. Aun cuando no parezca del todo lógico que mientras se está procesado estén suspendidos los derechos parlamentarios y, sin embargo, una vez dictada sentencia condenatoria hasta que no adquiera firmeza no sea operativa la suspensión, el principio de *favor libertatis* y la necesidad de interpretar restrictivamente las limitaciones de los derechos fundamentales impide prolongar en el tiempo la suspensión del parlamentario que estuvo procesado y que a pesar de haber sido ya condenado, la sentencia no es todavía firme.

4.1.3.2 *Sentencia penal*

Si la suspensión tiene lugar como consecuencia de una sentencia firme condenatoria que la implique, será la propia resolución judicial la que imponga los límites temporales de la pena de suspensión, por lo que nada tienen que determinar en este aspecto los órganos parlamentarios, a los que la decisión sobre la duración de la suspensión les viene dada.

Cuando la pena impuesta en la sentencia no conlleva por sí misma la suspensión, pero su cumplimiento impide ejercer la función parlamentaria porque, como hemos visto, bien impone una pena de prisión o bien una pena de prohibición de acudir a determinados lugares entre los que se encuentre la sede parlamentaria, en vía de principio la duración de la suspensión habría de ser la misma que la duración de la pena. Mas consideramos que la imposibilidad fáctica de ejercer la función parlamentaria desaparece -y por tanto la causa de la suspensión- si concurre alguna de las siguientes circunstancias: que el parlamentario se halle en libertad condicional (artículos 90 a 93 del Código Penal) o que haya sido indultado.

4.2 ALCANCE DE LA SUSPENSIÓN

Hemos visto en epígrafes anteriores que la suspensión puede afectar, según los casos, a todos los derechos o más ampliamente a la condición de parlamentario, en tanto que en otros supuestos queda circunscrita a alguno de aquellos.

Si se suspenden uno o varios derechos singulares del parlamentario el efecto suspensivo es nítido y preciso: el parlamentario no podrá ejercer esos derechos concretos durante el tiempo que dura la suspensión, lo que no empece que ejerza los demás derechos no afectados por la suspensión.

Sin embargo, cuando de lo que se trata es de la suspensión de la condición de Diputado, la suspensión adquiere una dimensión genérica, desplegando sus efectos en una doble vertiente, a saber:

- Directamente, en el sentido de que el parlamentario no podrá ejercer los derechos que como tal le corresponden: derecho al voto, a la asistencia a las sesiones y demás derechos a través de cuyo ejercicio se plasma la función parlamentaria tales como la presentación de preguntas, solicitud de información, defensa de enmiendas, interpelaciones o proposiciones no de ley, en definitiva, la intervención en los debates parlamentarios.
- Asimismo, la suspensión despliega unos efectos que pudiéramos denominar indirectos o derivados porque no recayendo de modo inmediato

sobre derechos específicos, aquélla extiende su halo a la actuación del Diputado en la vida parlamentaria. De acuerdo con ello, entendemos que en estos casos la suspensión afecta no sólo a los derechos que como parlamentario ostenta sino, además y de modo derivado, a los cargos que el Diputado posee en el seno de la Cámara, tales como ser miembro de la Diputación Permanente, miembro de la Mesa de la Asamblea o de las Comisiones o, incluso, portavoz del Grupo Parlamentario en la Cámara o en las Comisiones. En relación a este último cargo, el de portavoz del Grupo, la afirmación anterior debe ser matizada en el sentido de que la suspensión no repercute sobre las relaciones y actuaciones del portavoz en el seno del propio Grupo, relaciones que por no ser el Grupo un órgano parlamentario⁸⁵, no pueden calificarse estrictamente de parlamentarias, pese a su innegable y obvia conexión con el mundo parlamentario, y, por ende, el portavoz suspendido podrá seguir desarrollando su actividad directora o coordinadora que en su caso tenga en el interior del Grupo. Lógicamente, si el Diputado suspendido es portavoz del Grupo y la sanción tiene una larga duración, lo más probable es que deje de serlo, mas no porque ello sea una consecuencia de la suspensión, sino por razones de operatividad y eficacia que lleven al Grupo a sustituirlo.

Evidentemente, la suspensión no alcanza a aquellos otros cargos que el Diputado ostente en el seno de su Grupo, fruto de su organización interna, pero que no posean relevancia parlamentaria ni sean formalmente declarados por los órganos rectores de la Cámara.

Por supuesto, la suspensión de la condición de parlamentario no afecta a los cargos que, siendo compatibles con el de Diputado, se ostenten con independencia de tal condición. Ni siquiera, a nuestro juicio, la suspensión extiende su

85 La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios no es una cuestión pacífica en la doctrina. Una exposición de las diversas teorías elaboradas al respecto puede encontrarse en TORRES DEL MORAL, ANTONIO: "Los Grupos Parlamentarios", *RDP*, nº 9, 1981. *Vid.*, asimismo, SÁIZ ARNÁIZ, A.: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989. Las razones que nos llevan a negar la consideración de los Grupos Parlamentarios como órganos parlamentarios pueden verse en DEL PINO CARAZO, ANA: "El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de jurisprudencia constitucional", *Asamblea*, nº 3, 2000, págs. 100 y 101.

radio de acción a los cargos para cuya designación se requiere la condición de Diputado. Nos referimos a los Senadores de designación autonómica y aquellos otros cargos integrantes de diversos organismos que según las leyes autonómicas han de ser designados por la Cámara en representación de los Grupos Parlamentarios.

En cuanto a los Senadores de designación autonómica, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, admitió que, siendo los Senadores del artículo 69.5 de la Constitución designados por las respectivas Comunidades Autónomas, éstas pueden legítimamente optar dentro del marco de su autonomía entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea autonómica o con la legislatura del Senado. No obstante, esta posible vinculación de mandatos debe entenderse que lo es a efectos de la duración del mandato de Senador y, por tanto, circunscrita a los supuestos de pérdida del mandato parlamentario.

Empero, en lo que afecta al objeto de este estudio, es decir, a la suspensión, hay que proclamar la independencia de mandatos y, consecuentemente, la imposibilidad de extender al mandato senatorial la suspensión impuesta a un Diputado autonómico que a la vez sea Senador por designación autonómica.

Cuestión distinta es que se produzca también la suspensión de este último si existe una sentencia penal que condena a la pena de suspensión de cargo público o concurre cualquiera de las causas suspensivas previstas en el Reglamento del Senado. En tal caso, el efecto suspensivo no es consecuencia derivada de la suspensión de la condición de Diputado autonómico, sino efecto directo de una causa de suspensión de la condición de Senador. Por tanto, entendemos que la suspensión de la condición de Diputado por motivos disciplinarios impuesta por la Cámara autonómica no puede conllevar nunca la suspensión de la condición de Senador autonómico.

Idénticas consideraciones son aplicables a la hipótesis contraria. El Senador suspendido de su condición de tal por decisión de la Cámara Alta y como consecuencia de una sanción disciplinaria, no resulta automáticamente suspendido, si ostenta los dos mandatos, de su condición de Diputado autonómico.

Algo similar cabe decir en los casos en que el Diputado es designado por la propia Cámara para integrar un organismo público en representación de su Grupo Parlamentario. El que la designación recaiga sobre quien ya ostenta la condición de parlamentario y que la misma se efectúe por la Cámara no permite sin más ligar los dos mandatos de modo tal que las vicisitudes acaecidas en uno de ellos se reflejen sin solución de continuidad en el otro. Si esto es así, necesario es concluir que, al menos por lo que se refiere a la materia analizada, la suspensión de la condición de parlamentario no se extiende a estos otros cargos, pese a haber sido designado por la Cámara de la que es miembro. Lógicamente, de esta conclusión se excluye de nuevo el supuesto de que la suspensión venga ocasionada por una sentencia que así lo imponga.

4.3 EXTENSIÓN DE LA SUSPENSIÓN A LA SUBVENCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La suspensión impuesta por razones disciplinarias puede desplegar algún efecto sobre el Grupo Parlamentario al que pertenece el parlamentario suspendido. Esta circunstancia no es sino una consecuencia del papel que los Grupos parlamentarios desempeñan en los modernos Parlamentos.

Superado el individualismo propio del parlamentarismo decimonónico, caracterizado porque el centro de gravedad de la Asamblea eran los Diputados, que se reunían bajo la idea de que representaban a toda la Nación y cada uno procuraba hacerlo con sus ideas personales, el parlamentarismo de los siglos XX y XXI viene dominado por la hegemonía de los Grupos Parlamentarios, con notables repercusiones en la estructura y el funcionamiento de las Cámaras.

Ello explica que se provea a los Grupos Parlamentarios de los medios materiales y económicos precisos para el desarrollo de las funciones parlamentarias. Entre esos medios figura una subvención que el Grupo recibe con cargo al presupuesto de la Cámara y que, en líneas generales, aparece integrado por dos conceptos: una cuantía fija, igual para todos los Grupos, y otra variable, en función del número de Diputados que lo integren. La finalidad que cumplen ambas modalidades de subvenciones establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, es la de fa-

cilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre y 15/1992, de 10 de febrero).

Si el Grupo recibe una cantidad económica en razón de los Diputados que lo integran, muchas de cuyas funciones sólo pueden ejercer a través de aquél, lo que ha llevado a García Roca a sostener que puede probablemente “hablarse de un derecho individual de los parlamentarios [...] que es en muchas ocasiones de ejercicio colectivo”⁸⁶, ¿por qué no puede afectar en alguna medida la suspensión del parlamentario a la subvención que se otorga al Grupo?

Por esta razón en un buen número de Parlamentos⁸⁷ se liga a la suspensión por motivos disciplinarios una reducción de la subvención que percibe el Grupo. La mayor parte de ellos permite este efecto extensivo en relación a la sanción disciplinaria de privación singular de derechos. Tan sólo en los Reglamentos del Parlamento de Navarra y de la Asamblea de Madrid la conexión entre la suspensión del parlamentario y la reducción de la subvención del Grupo se prevé con un alcance mayor, pues no sólo afecta a los supuestos de privación singular de derechos, sino también a los casos de suspensión de la condición misma de Diputado⁸⁸.

En cualquiera de los casos no debe olvidarse que la reducción de la subvención del Grupo es una sanción adicional ligada a la sanción de suspensión impuesta al parlamentario y, por tanto, carece de entidad propia. No hay sanciones independientes para los Grupos por la actuación de sus miembros, y no puede haberla por la sencilla razón de que el que es suspendido en sus derechos es el parlamentario individual, sin perjuicio de que, como consecuencia de la organización “grupocrática” de

⁸⁶ GARCÍA ROCA, JAVIER: *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, pág. 265.

⁸⁷ *Vid.* los Reglamentos de las siguientes Cámaras: Congreso de los Diputados (art. 99), Cortes de Aragón (art. 113), Parlamento de Canarias (art. 111.2), Parlamento de Cantabria (art. 95.2), Asamblea de Extremadura (art. 99), Parlamento de Galicia (art. 101), Parlamento de las Islas Baleares (art. 102), Asamblea de Madrid (art. 34.2), Parlamento de Navarra (arts. 115 y 116), Parlamento de La Rioja (art. 87.3), Cortes Valencianas (art. 95) y Parlamento Vasco (art. 87).

⁸⁸ Aun cuando no queda explicitado de modo claro, parece que el Reglamento del Parlamento de La Rioja prevé este efecto exclusivamente en relación con la suspensión de la condición de parlamentario, no cuando éste simplemente ve suspendido alguno de sus derechos.

nuestras Cámaras a la que se refiere Manzella ⁸⁹, la suspensión de aquél pueda tener una repercusión en el Grupo que exceda de la evidente consecuencia de verse privado temporalmente de uno de sus miembros a través del cual intervenir en los trabajos de la Cámara, para trascender a los medios económicos. Precisamente esta ausencia de sanciones propias y específicas para el Grupo conduce a limitar la reducción de la suspensión a la subvención variable. Se debe rechazar, por tanto, la posibilidad de hacer extensiva esta sanción adicional a la subvención en su conjunto, comprensiva de las dos modalidades ya expuestas. A esta interpretación coadyuvan varios argumentos, cuyo simple enunciado es suficientemente evocador:

- Que sólo la subvención variable se otorga en función del número de Diputados que ostenta el Grupo, en tanto que la fija es independiente de esa circunstancia.
- Que los propios reglamentos aluden a “la parte alícuota” de subvención, lo que, aunque no es del todo diáfano, parece querer ligar la sanción a la parte de la subvención que el Grupo recibe por ser el Diputado suspendido uno de sus miembros.
- Que la normativa sancionadora ha de ser interpretada restrictivamente.

Este último criterio, así como la proscripción de la interpretación analógica de las normas sancionadoras y el principio de legalidad impiden, asimismo, aplicar la sanción adicional en los casos en que no está expresamente prevista.

Por ser una sanción que carece de entidad propia y presentar, por tanto, carácter accesorio, su duración, a nuestro juicio, viene marcada por los límites temporales de la sanción principal, es decir, que la duración de la reducción de la parte alícuota de la subvención ha de ser la misma que la sanción de suspensión del Diputado, por lo que nos remitimos a las consideraciones efectuadas a propósito del análisis de la duración de la suspensión.

⁸⁹ MANZELLA, ANDREA: “Las Cortes en el sistema constitucional español” en PREDIERI, ALBERTO y GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO (dir.): *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1984, págs. 484-485.

V CONCLUSIONES

A) La naturaleza mixta del Derecho Parlamentario, a caballo entre lo político y lo jurídico, así como las prerrogativas que históricamente se han conferido a los Parlamentos para garantizar su libre actuación, evitando las injerencias del Poder Ejecutivo, a lo que hay que añadir la doctrina de los *interna corporis*, han contribuido a “descuidar” la eficacia de los derechos fundamentales en el seno del Poder Legislativo, aunque no han faltado esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales para poner coto a tal situación. No obstante, siguen perviviendo regulaciones poco respetuosas con los derechos fundamentales.

B) La doctrina jurisprudencial del artículo 23.2 de la Constitución —según la cual el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos comprende también el de permanecer en él y desempeñarlo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley porque, al ser un derecho de configuración legal, compete a la Ley establecer los derechos y facultades que corresponden a los parlamentarios, de modo que, una vez creados, se insertan en el contenido del referido derecho— tiene como consecuencia que la suspensión de las facultades parlamentarias, para cuya delimitación tiene el legislador parlamentario un amplio margen de maniobra, adquiere los perfiles propios de la suspensión de derechos fundamentales, por lo que las normas que la prevean deben ser interpretadas en un sentido restrictivo y de acuerdo con el principio de *favor libertatis*.

C) Los requisitos a que los Reglamentos someten la adquisición de la condición plena de parlamentario no hacen nacer la titularidad de los derechos parlamentarios, pese a la dicción no excesivamente diáfana de aquéllos, sino que se trata de deberes formales cuyo cumplimiento se refuerza con la imposición de una sanción consistente en la suspensión de la condición de parlamentario hasta que los mismos se satisfagan.

D) La disciplina parlamentaria presenta en nuestro ordenamiento un extraordinario rigor —a diferencia de lo que sucede en los países de nuestro entorno en los que la publicidad se configura como una sanción en sí misma— si se tiene en cuenta que puede provocar, en términos generales, la suspensión de uno o varios derechos singu-

lares por conductas como la inasistencia reiterada a las sesiones o el quebrantamiento del deber de secreto; o, incluso, como un segundo escalón ante comportamientos de mayor gravedad, la suspensión de la condición misma de Diputado.

A la normativa parlamentaria reguladora de la disciplina le es aplicable el derecho a la legalidad en materia sancionadora reconocido en el artículo 25.1 de la CE, sin que esta sumisión a la Ley Fundamental menoscabe, a pesar de lo que algún sector doctrinal mantiene, la autonomía de las Cámaras, que siguen gozando de libertad para tipificar las conductas ilícitas y las sanciones que llevan aparejadas.

El empleo de conceptos jurídicos indeterminados para tipificar las conductas sancionables o la remisión intranormativa con el mismo fin no conculcan la garantía material del principio de legalidad. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la indeterminación reglamentaria de la duración de las sanciones. Desde consideraciones de *lege ferenda* debiera preverse en la norma la duración de la sanción o, al menos, el establecimiento de límites que constriñan las facultades del órgano sancionador, como sucede en el Derecho comparado.

Los procedimientos o, mejor dicho, los trámites procedimentales que regulan los Reglamentos para la imposición de las sanciones en materia disciplinaria no son siempre respetuosos con los derechos de defensa del parlamentario sancionado. En esta materia es, asimismo, aplicable el artículo 24 de la Constitución, de modo que, pese al olvido del ordenamiento, la presunción de inocencia, la audiencia del interesado y la motivación del acuerdo sancionador son garantías que deben respetarse.

E) La existencia de un proceso penal que afecte a un parlamentario puede desplegar efectos suspensivos sobre su estatuto, bien por haberse decretado auto de procesamiento firme (y, en algunos Parlamentos, además se halle en prisión provisional), o bien porque exista una sentencia firme que comporte la suspensión al imponer la pena de suspensión de cargo público, o su ejecución implique la posibilidad de ejercer la función parlamentaria, lo que tendrá lugar si la pena impuesta es la prisión o la privación del derecho a acudir a determinados lugares si entre ellos se encontrara la sede parlamentaria, siempre y cuando no se produzca el perdón del ofendido, la suspensión de la ejecución de la pena o la conmutación de la pena de prisión.

Salvo en los casos en que expresamente se prevé, la referencia al auto de procesamiento (trámite existente sólo en el procedimiento común) no puede hacerse extensiva a los trámites equivalentes en el procedimiento abreviado y en el juicio por jurados, sin riesgo de conculcar el principio de *favor libertatis* que debe presidir la interpretación de las normas que afecten a derechos fundamentales y la prohibición de la analogía *in malam partem*.

Cuando es la propia sentencia penal la que impone la suspensión, la decisión le viene dada a la Cámara, por lo que los órganos parlamentarios nada tienen que decidir ni ningún condicionamiento pueden establecer, de ahí que la previsión reglamentaria de esta causa de suspensión sea meramente superflua. Cosa distinta sucede en los demás casos, siendo variopinta las posibilidades que prefiguran los Reglamentos, desde los que incorporan el automatismo, de modo que la suspensión se produce por la sola concurrencia de la causa que la motiva (el auto o la sentencia), hasta los que la condicionan al previo acuerdo de determinado órgano de la Asamblea.

F) Cuando el parlamentario es suspendido en su condición de tal y no meramente en uno o varios derechos singulares, la suspensión alcanza no sólo a los derechos que el Reglamento le confiere para el ejercicio de su función parlamentaria, sino también, de modo indirecto o derivado, a los cargos que ostenta en el seno de la Asamblea como ser miembro de la Mesa de la Cámara o de las Comisiones, de la Diputación Permanente e, incluso, portavoz del Grupo Parlamentario en la Cámara o en las Comisiones, si bien, en el caso de la portavocía la suspensión no repercute sobre las actuaciones del portavoz en el interior del propio Grupo.

Por el contrario, la suspensión del Diputado no se extiende *per se* a los cargos que ostente en el exterior del Parlamento pese a haber sido designado por éste en representación de su Grupo parlamentario, ni al mandato senatorial cuando concurre en la misma persona la condición de Diputado y la de Senador de designación autonómica.

G) La trascendencia que los Grupos Parlamentarios han adquirido en el parlamentarismo de nuestros días justifican la posibilidad de que la suspensión impuesta al

parlamentario despliegue un efecto reflejo sobre la subvención que reciben los Grupos con cargo al presupuesto de la Asamblea, mas esta extensión sólo recae sobre la subvención variable —que está en función del número de Diputados que lo integran— y, por ser una sanción adicional que carece de entidad propia, únicamente puede imponerse en los casos en que está expresamente prevista.