

LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (*)

IGNACIO TORRES MURO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES DEL CASO.—III. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES: 1. *El agotamiento de los recursos previos*. 2. *El derecho a la intimidad dentro de las Cámaras*. 3. *El principio de legalidad de las sanciones (art. 25 de la CE)*. 4. *El problema de los «interna corporis»*. 5. *La posible indefensión (art. 24 de la CE)*.—IV. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

El funcionamiento normal de las Cámaras legislativas puede verse alterado, por desgracia, por hechos que obliguen a la intervención de los órganos de gobierno de las mismas en el sentido de restablecer el orden tomando una serie de medidas previstas en los reglamentos. Nos estamos refiriendo, evidentemente, a las funciones disciplinarias de los mismos que se ejercen tanto sobre los parlamentarios como sobre aquellas otras personas que puedan perturbar las actividades de las Asambleas.

Es éste un terreno especialmente delicado desde el momento en que los Parlamentos dejan de ser una balsa de aceite, un lugar en el que los incidentes de gravedad son rarísimos y predomina una cortesía casi versallesca. Así, sobre todo a partir de la segunda posguerra mundial, son cada vez más frecuentes los problemas de disciplina que llegan a situaciones como la narrada por Terracini —presidente de la Asamblea constituyente italiana—, que le llevó a tener que dejar su asiento para separar a los diputados, que estaban pura y simplemente peleándose, y no con palabras (1). Es verdad que esto no

(*) Un comentario a la Sentencia 136/1989, de 19 de julio (*Suplemento del BOE*, núm. 190, del jueves 10 de agosto de 1989).

(1) Recogido en CUCCODORO, *La Presidenza d'Assemblea politica*, Florencia, 1980, p. 146.

es lo normal, pero también es indicativo de cómo han venido complicándose los problemas de la llamada disciplina parlamentaria.

A estas situaciones han respondido las normas de los reglamentos poniendo en manos de los órganos de gobierno la posibilidad de tomar medidas que pueden considerarse como de bastante gravedad, principalmente la sanción que consiste en suspender al parlamentario por plazos que pueden ir de uno a varios meses. Así, en los textos que rigen la vida del Congreso de los Diputados y del Senado está previsto que, aparte de las clásicas llamadas al orden y a la cuestión, pueda llegarse a sanciones mucho más graves —si, por ejemplo, el parlamentario lleva armas dentro de la Cámara (art. 101.2.º RC), se niega a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado (artículo 101.3.º RC) o agrede a otro senador o a alguno de los miembros del Gobierno (art. 102.2 RS), casos todos ellos en los que procede la ya citada suspensión temporal del miembro de la Asamblea.

Este aumento en la seriedad de las posibles sanciones plantea inmediatamente el tema de las garantías del procedimiento mediante el cual se adoptan y los posibles controles externos sobre el mismo, controles destinados a que no se abuse de estos poderes para, por ejemplo, silenciar durante algún tiempo a rivales políticos incómodos. Una de dichas garantías es el hecho de que cuando el castigo es especialmente grave, la posibilidad de imponerlo pasa a los órganos rectores —Presidente y Mesa— al Pleno de la Cámara, pero aquí estamos ante un mecanismo de tipo interno que, si bien provoca una mayor publicidad del procedimiento y un debate más amplio, no pone el análisis de la decisión de sancionar en manos de un órgano que pueda hacer un examen totalmente imparcial de los hechos, revisándolos y limitando las posibilidades de que nos encontremos ante un uso abusivo de las facultades reglamentarias. Dicho órgano debe ser uno ajeno a las Cámaras, momento en el cual se plantean todas las dudas que, dada la autonomía de las mismas —constitucionalmente reconocida (art. 72 CE)—, surgen en cuanto se prevén potestades que puedan limitarla.

En nuestro ordenamiento jurídico, la vía para evitar las posibles desviaciones en el ejercicio de las potestades disciplinarias dentro de las Cámaras y proceder a la verificación de un ajuste a los principios generales del derecho sancionar es el recurso contra las «decisiones o actos sin valor de ley» de las diferentes asambleas que funcionan en España o de sus órganos que «violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional» (art. 42 de la LOTC) (2). Nótese que se trata no tanto de intervenir en todos y cada uno

(2) Sobre el uso del art. 42 hasta 1985, véase L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en *Revista de Administración Pública*, núm. 107, 1985.

de los casos de aplicación de medidas de disciplina parlamentaria como de proteger, también dentro de las Cámaras, aquellos principios generales del derecho sancionador contenidos, entre otros artículos constitucionales, en el artículo 25 de nuestra norma básica. No llegarán al Tribunal Constitucional, por tanto, más que aquellas situaciones en las que se ponga en duda algún valor fundamental cristalizado en el reconocimiento por parte de los derechos susceptibles de amparo, lográndose así el necesario equilibrio entre la autonomía parlamentaria y el respeto por las Cámaras de algunos de los principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico.

Un caso reciente, resuelto en una sentencia de nuestro más alto Tribunal, ha venido a plantear en la práctica estos problemas teóricos. Se trata de los recursos de amparo 866 y 867/1988, interpuestos contra una resolución del presidente de la Asamblea Regional de Cantabria. Pasemos a examinar los antecedentes del mismo, los argumentos de las partes y la solución que, finalmente, el Tribunal Constitucional da al contencioso que ante él se dirime.

II. ANTECEDENTES DEL CASO

Los hechos que dieron origen a los recursos consisten en la imposición por parte del presidente de la Asamblea Regional de Cantabria a los señores Piñeiro y Hormaechea de sendas sanciones consistentes en suspenderles en su condición de diputados durante diez días «por la gravedad de los vocablos que por su parte fueron proferidos en un momento del Pleno (...) contra un diputado que acababa de terminar su turno de intervención en la tribuna de oradores» (Antecedente 2.c). Dichas sanciones se imponen mediante un acuerdo de la Presidencia dictado el día 9 de marzo de 1988, mientras que los hechos habrían tenido lugar el 25 de febrero. Para ello, el órgano superior de la Cámara, según consta en el relato de los hechos, se basó en las grabaciones existentes.

Contra la resolución presidencial interpusieron los sancionados recursos contencioso-administrativos especiales, aunque al final no presentaron escrito alguno, declarando la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos caducadas dichas acciones.

Como vemos, se trata de un supuesto típico de adopción por parte del presidente de la Cámara de unas medidas de disciplina parlamentaria como consecuencia de lo que considera una conducta grave por parte de los diputados sancionados. Las sanciones son especialmente importantes (suspensión), consecuencia del deseo de aplicar al caso el art. 102 del Reglamento de la Asamblea, que, inspirado en el art. 106 del Reglamento del Congreso de los

Diputados, dispone que «cualquier persona que, en el recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella y fuese o no diputado, promoviese desorden grave con su conducta de obra o de palabra, será inmediatamente expulsado. Si se tratare de un diputado, el presidente le suspenderá, además, en el acto de su condición de diputado por plazo de hasta un mes, sin perjuicio de que la Asamblea, a propuesta de la Mesa, y de acuerdo con lo previsto en el art. 97, pueda ampliar o agravar la sanción» (3). Nos encontramos, por tanto, ante unos poderes previstos para reaccionar con eficacia y rapidez ante situaciones de desorden dentro de las Cámaras, dejando en manos de la Presidencia dos facultades: la de expulsar al infractor y la de, además, si éste es parlamentario, suspenderle en su condición de tal por un plazo relativamente corto, puesto que la mayor amplitud del mismo requiere, como el mismo artículo apunta, que intervenga el Pleno de la Asamblea. Es por lo que consideran un uso erróneo de estas facultades por lo que los recurrentes interponen recurso de amparo acogiéndose a la posibilidad abierta por el art. 42 LOTC.

III. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. *El agotamiento de los recursos previos*

Un primer problema sobre el que se pronunciará el Tribunal es la posible causa de inadmisión alegada por el representante de la Asamblea Regional, consistente en el «incumplimiento por los actores del requisito de agotamiento de la vía judicial procedente» (Antecedente 10.A). Según él, los parlamentarios debieron continuar en la vía abierta por medio de los recursos contencioso-administrativos especiales en base a la Ley 62/78 interpuestos ante la Audiencia Territorial de Burgos, momento en el cual renunciaron al privilegio de la impugnabilidad directa de los actos parlamentarios no legislativos prevista en el art. 42 LOTC, artículo en el que, contra lo que sucede en el 43 y en el 44, no se exige haber agotado la vía judicial procedente, sino que basta con que, «con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

Los demandantes de amparo no responden a dicha alegación, aunque queda claro para el Tribunal que dichos recursos han de considerarse caducados desde el momento en que, como se explica en el antecedente 2.D, «habiéndoseles puesto de manifiesto el expediente administrativo y las actuacio-

(3) El texto completo del Reglamento cántabro puede verse en el *Boletín de Legislación de las Comunidades Autónomas*, núm. 0, 1983.

nes para que pudieran formular la demanda y aportar la documentación que considerasen oportuna, no presentaron escrito alguno».

Todas las posibilidades, por tanto, de cambiar la resolución presidencial que les afectaba se limitaban al ordenamiento interno de la Asamblea Regional de Cantabria, ordenamiento en el cual no existe la facultad de recurrir ante los actos de este tipo, hecho que, por otra parte, queda confirmado por la falta de referencias en aquélla a los posibles recursos.

Este privilegio del art. 42 tiene sentido desde el momento en que se intenta mediante el mismo que sea otro órgano constitucional el que juzgue, sin la intermediación de otras instancias judiciales, si la conducta de las Cámaras ha sido o no correcta, violando o no los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Se trata de poner las Asambleas legislativas ante un «igual», evitando así conflictos con órganos que quizá no tengan la sensibilidad necesaria para entrar a conocer de la conducta de las mismas.

2. *El derecho a la intimidad dentro de las Cámaras*

El primer derecho que consideran violado los demandantes de amparo es el que tienen todos los ciudadanos a la intimidad, desde el momento en que, para ellos, las conversaciones, opiniones o frases que provocaron la sanción eran privadas y no estaban dirigidas al público, de manera que resultaría infringido el art. 18 CE (Antecedente 3.B).

Frente a dichos argumentos, la representación de la Asamblea Regional alega que dichas expresiones fueron escuchadas «por la persona a quien iban dirigidas, por gran parte de los diputados y por los medios de comunicación», de modo que no nos hallaríamos ante un supuesto de violación del derecho reconocido en el art. 18 CE, poniendo en duda además que «un diputado en su escaño de la Asamblea pueda encontrarse en la intimidad» (Antecedente 10.B).

Los argumentos de los recurrentes son cuando menos pintorescos, y ya veremos cómo el Tribunal los enjuicia con cierta dureza. Efectivamente, no parece que sean las Cámaras un lugar en el que puedan realizarse muchos actos privados desde el momento en que una de las notas principales que rigen su manera de trabajar es precisamente la de la publicidad. Por otra parte, el hecho de que sus «expresiones» (4) hayan sido escuchadas por casi todo el mundo —con la significativa e importante excepción del presidente— supone una relativa renuncia a ese derecho a la intimidad que pretenden violado.

(4) Al parecer, llamaron «chulo» al diputado que acababa de intervenir.

3. *El principio de legalidad de las sanciones (art. 25 CE)*

Pero en donde está el meollo del recurso y el problema más importante que se plantea en el mismo es en la alegación de que se habría conculcado el art. 25.1 CE y de que dicho artículo puede aplicarse al terreno de la disciplina parlamentaria.

Para los solicitantes de amparo, los poderes presidenciales de suspensión se refieren exclusivamente a la posibilidad de hacerlo en el acto con aquel parlamentario que produjera una perturbación grave del orden (5). No sirven, pues, ni «para exigir responsabilidades pasadas ni para prevenir desórdenes futuros», y «no cabe que los poderes excepcionales que posee el presidente se ejerzan fuera de las circunstancias que habilitan o autorizan su empleo» (Antecedente 3.C).

En esta línea se manifiesta también el Ministerio Fiscal, que afirma que nos hallamos «ante una interpretación extensiva de las facultades del presidente de imponer sanciones de plano, pues lo que la ley (en este caso el Reglamento de la Cámara) prevé es la adopción de medidas tendentes a hacer cesar una alteración del orden en la sala de sesiones inmediata y palmaria, sancionando en el acto a sus autores. Una conducta que necesita dos semanas de investigación, sin la tramitación de expediente ni audiencia de los sancionados, no es precisamente el supuesto de hecho de la norma. Tal supuesto ha sido extendido análogamente e *in malam partem*, con claro perjuicio de los sancionados y con la consiguiente quiebra del principio de legalidad en materia penal y sancionadora, consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución» (Antecedente 9).

Ante estos argumentos, las alegaciones del representante de la Asamblea Regional de Cantabria son bastante débiles, limitándose a afirmar que «el hecho merecedor de la sanción y esta última están tipificados en el Reglamento de la Asamblea, así como el órgano llamado a imponer esa sanción», y que «quien tiene lo más, evidentemente, debe tener lo menos, aforismo que evitaría, en este caso, el absurdo de que el presidente pueda suspender a un diputado durante un mes, sin tiempo para reflexionar o analizar el hecho, y no pueda hacerlo, sin embargo, tras la reflexión y el análisis».

Los planteamientos están meridianamente claros. Mientras que para unos la Presidencia se ha extralimitado imponiendo unas sanciones sin base reglamentaria, para la otra parte no ha sido así, y aquéllas estarían plenamente justificadas.

(5) Véanse los arts. 96 y 102 del Reglamento de la Asamblea cántabra, que reproducen los arts. 100 y 106 de la misma norma en el Congreso.

Es éste, como hemos dicho, el punto más importante del litigio. Nadie plantea la inaplicabilidad del art. 25.1 de la Constitución, y, por tanto, el «derecho sancionador parlamentario» aparece como una parte más de las potestades de este tipo de los diversos órganos del Estado, potestades sometidas al principio de legalidad, entendido aquí en su sentido más amplio de adecuación a unas normas previamente dictadas y no en concreto a una ley formal, puesto que parece claro que, por lo que respecta al Reglamento parlamentario, no nos hallamos ante este segundo caso. El examen de las conclusiones del Tribunal se centrará en cómo resuelve las discrepancias entre las partes sobre si se ha violado o no el principio, pero, como vemos, ambas están de acuerdo en la vigencia del mismo, con una unanimidad que hace innecesaria cualquier defensa de la idea de que las Asambleas parlamentarias no constituyen un ámbito en el cual no entran los derechos fundamentales, una especie de zona exenta cuyas relaciones internas se rigen por unos principios diferentes a los del Estado de Derecho, que sólo ellas pueden analizar y en las que, por supuesto, ningún poder ajeno puede inmiscuirse. Ya el art. 42 LOTC supone una quiebra de estas ideas, no tan lejanas en el tiempo ni en el espacio, y la aplicación que del mismo hace en este caso el Tribunal Constitucional, sin que ello levante protestas de ninguna de las partes en litigio, confirma que los principios del Estado de Derecho van penetrando sin problema en la vida parlamentaria, sometiendo a reglas jurídicas las relaciones que existen entre los diversos actores de la misma.

4. *El problema de los «interna corporis»*

Otro punto de cierto interés en las alegaciones de las partes es el que hace referencia a la hipotética violación mediante el acto cuestionado del art. 23.1 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos a «participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes». Surge aquí en el debate entre demandantes y demandado el problema de la recurribilidad de los actos internos de las Cámaras (*interna corporis*). Para los primeros, la decisión presidencial de suspenderles en sus derechos como diputados durante diez días «tiene una relevancia jurídica externa en sí misma, con independencia de que se haya producido o no la infracción pura y simple del Reglamento de la Cámara» (Antecedente 3.D), mientras que para la parte demandada se trata de «una sanción disciplinaria sin efectos jurídicos externos al ámbito de la Asamblea Regional y dentro de las atribuciones que el propio Reglamento reconoce» (Antecedente 10.D).

La doctrina del Tribunal Constitucional a este respecto es bien conocida

y ha sufrido una evolución desde los primeros casos hasta los últimos pronunciamientos. La primera oportunidad de analizar este problema le llegó a este órgano con el auto de 21 de marzo de 1984, en el que se afirmaba que el aseguramiento de la independencia de las Cámaras «obliga a entender que si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano» (fund. juríd. 2.º) (6). Quedaban fuera, por tanto, del supuesto del art. 42 todos aquellos actos que podían calificarse de internos aun cuando hipotéticamente supusieran una violación de un derecho fundamental susceptible de amparo.

Dicha doctrina se matizó, sin embargo, en el Auto 12/1986, de 15 de enero, en el que si bien se afirma que «no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, y en concreto de aquellas de sus normas que regulan las facultades de los parlamentarios en el curso del procedimiento, constituyen otras tantas violaciones de derechos fundamentales, ya que no es correcto incluir en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 las normas de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las funciones de los miembros de las Cámaras legislativas...», también se dice, en doctrina que corrige de manera importante la sentada por el auto anterior, que «sólo *en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución*, y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC» (7). Es decir, que *también los actos internos son recurribles si lesionan un derecho fundamental susceptible de amparo*. Se vuelve, por tanto, a una correcta interpretación del artículo 42 LOTC, interpretación basada no en si los actos son internos o externos, sino en si violan o no derechos fundamentales, reconociendo que los internos pueden hacerlo y son, por ello, recurribles en amparo.

Esta nueva aproximación al asunto es la que se aplica en el caso resuelto por el Auto 292/1987, de 11 de marzo, en el que, después de transcribir el razonamiento ya reproducido del Auto 12/1986, se afirma que «se recurre un acto interno de la Cámara legislativa (...) y la impugnación se basa en la infracción del art. 34.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Y como de las irregularidades que se denuncian en la aplicación de este precepto reglamentario no se deriva la violación para los recurrentes del derecho funda-

(6) Un comentario crítico de este auto puede verse en I. TORRES MURO, «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, sept.-dic. 1984.

(7) Fundamento jurídico 2.º

mental que invocan (...), la cuestión queda reducida a la infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, que carece, por tanto, de dimensión constitucional» (fund. juríd. 2.º), y la que ha permitido rechazar la pretendida aplicación de la barrera de los *interna corporis* en dos sentencias más recientes, que pasamos a examinar.

La primera es la 118/1988, de 20 de junio (8), en la que se afirma rotundamente (fund. juríd. 2.º) que los derechos fundamentales y libertades «vinculan a todos los poderes públicos, y por ello a los Parlamentos y Cámaras», y que, por tanto, «la doctrina de los *interna corporis acta* sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión».

La segunda, la 161/1988, de 20 de septiembre (9), en la que se reitera esta línea más abierta respecto a la impugnación de los *interna corporis*, diciendo que «la doctrina de la irrecurribilidad de los actos parlamentarios internos responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC sea utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la ley —concepto este en el que se incluyen los Reglamentos de las Cámaras—, pero ello no significa que sean también irrevisables por esta jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas (...) que son vinculantes para todos los poderes públicos (...) y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo...» (fund. juríd. 3.º).

En conclusión, se sustituye la oposición entre actos internos y actos externos, que violan derechos fundamentales, propia del Auto de 1984, por otra que diferencia entre actos (internos o externos) que lesionen derechos fundamentales susceptibles de amparo y aquellos (internos o externos) que no lo hagan. Los primeros serían recurribles; los segundos, en ningún caso. En resumidas cuentas, se vuelve al texto del art. 42 LOTC, que no introduce diferencias entre actos internos o externos, y el criterio es la posibilidad o no de alegar una violación de derechos fundamentales dentro o fuera de las Cámaras.

Este es el criterio que sigue en el caso que nos ocupa el Ministerio Fiscal, para quien «siendo patente que se invocan aquí derechos fundamentales susceptibles de amparo, es de aplicación el art. 42 de la LOTC» (Ante-

(8) Puede verse en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 87, julio 1987.

(9) Puede verse en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 90, oct. 1988.

cedente 9.º). Como veremos, la sentencia del Tribunal no se pronuncia explícitamente sobre el problema, aunque implícitamente acepta los argumentos de los recurrentes y del Ministerio Fiscal, en el sentido de que no es oponible a la demanda para lograr su inadmisibilidad el hecho de que la resolución presidencial es un acto meramente interno.

5. *La posible indefensión (art. 24 CE)*

Alegan, por último, los recurrentes que «la decisión sancionadora se ha adoptado siguiendo un procedimiento que les habría dejado en la más completa indefensión», violándose así el art. 24 CE (Antecedente 10.E). Para la Asamblea de Cantabria, por contra, «el acto recurrido no conculca el art. 24.1 de la Constitución», puesto que «se trata de un acto que pertenece a la potestad sancionadora del presidente de la Asamblea» y «no hubo ni expediente tácito ni ningún tipo de expediente».

Visto lo alegado por las partes y los problemas que de ello se derivan, podemos pasar a hacer un comentario de las respuestas que el Tribunal Constitucional da a las cuestiones que ante él se plantean.

IV. LA DECISION DEL TRIBUNAL

El primer punto del que se ocupa la sentencia es el de la posible *inadmisión por no haberse agotado los recursos previos*, dado que los demandantes de amparo tuvieron, al parecer, la intención de utilizar la vía del recurso previsto en la Ley 62/1978. A estos efectos, el Tribunal recuerda que «el art. 42 de la LOTC... no exige que hayan de apurarse los remedios jurisdiccionales ordinarios antes de pedir el amparo constitucional» (fund. jur. 1.º), y que en el mismo sólo se contempla el requisito de la firmeza de los actos a recurrir, firmeza que se da en este caso. Además, al haber caducado los recursos interpuestos por los actores por la vía de la Ley 62/1978, «desaparece el obstáculo que, en razón del carácter subsidiario del recurso de amparo constitucional, constituiría para la viabilidad procesal de este último la pendencia de otro litigio (...) con el mismo objeto ante los órganos jurisdiccionales ordinarios» (fund. jur. 1.º).

Despachada así la cuestión formal, entra la sentencia en algunos de los problemas de fondo planteados. En primer lugar examina la alegación de los recurrentes de que se ha violado su *derecho a la intimidad*, concluyendo que «esta tesis no puede ser aceptada», dado que la «conducta verbal reprobada

a los demandantes (...) se produjo en un acto parlamentario sometido a las reglas de la publicidad parlamentaria y no encuadrable en la esfera de lo privado» (fund. juríd. 2.º). Aquí el Tribunal es tajante, y no podía ser de otra forma. Las pretensiones de secretismo de los demandantes de amparo y de que se les reconozca un ámbito de intimidad dentro de sus actividades parlamentarias son inadmisibles, sobre todo desde el momento en que, excepto el Presidente, muchos otros diputados y los medios de información pudieron escuchar perfectamente sus manifestaciones, con lo que calificarlas de privadas es cuando menos una ironía, dado que no parece que tuvieran mucho interés en conservar la intimidad cuyo respeto ahora exigen. Utilizando las grabaciones para investigar si hubo una conducta incorrecta o no, la presidencia no hizo nada censurable, dado que se trata de medios de asegurar la publicidad de los trabajos parlamentarios (10), y en los que puede basarse cualquiera para reconstruir unos hechos que interese conocer por las razones que sea. Nada que objetar, por tanto, a la resolución del Tribunal, que pone en su sitio las cosas, recordando a los parlamentarios recurrentes que cuando están en las Cámaras no pueden pretender un alto grado de intimidad, al que, por otra parte, renunciaron, como demuestran claramente los hechos que se discuten.

Pero el problema en el que se centra la sentencia es el de *la aplicación del artículo 25.1 CE* dentro de las Cámaras, y en concreto, a las facultades disciplinarias de los presidentes de las mismas. No es éste un asunto que el Tribunal se plantea explícitamente, y parece dar por hecho que debe ser así desde el momento en que en el fundamento jurídico 3.º de la Sentencia recuerda que «el art. 25.1 de la Constitución establece una garantía de orden material y alcance absoluto, que se traduce en la ineludible exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, lo que significa que una sanción sólo podrá imponerse en los casos previstos y tipificados en normas preestablecidas y únicamente en la cuantía y extensión, y con observancia de los límites previstos por dichas normas». Ni una palabra sobre actos internos o externos o sobre la necesidad de preservar la autonomía parlamentaria; hay que entrar a ver directamente si la conducta presidencial viola o no los principios recogidos en el art. 25, sin preguntarse si en el derecho parlamentario sancionador están vigentes los

(10) Sobre la misma, pueden verse PEDRO DE VEGA, «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 43, 1985, y PARAMIO, «El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad...», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Actas, t. II, Madrid, 1985.

mismos, porque parece claro que es así, y ninguna de las partes lo ha cuestionado.

Y parece ser que existen irregularidades en la conducta presidencial consistentes en que una norma como el artículo 102 del Reglamento, previsto para responder de plano a una situación de desorden parlamentario grave, ha sido utilizada para sancionar una conducta determinada después de un período de investigación más o menos largo. Así, para la sentencia, «desde el punto de vista temporal, el promotor del desorden grave sólo puede ser sancionado por el presidente inmediatamente, y en el presente caso, la anómala circunstancia de que la sanción fuera adoptada con posterioridad a la celebración de la sesión (...) no le autorizaba a ejercer unas facultades correctoras únicamente previstas reglamentariamente para ser ejercitadas en el transcurso de las sesiones parlamentarias (...) En consecuencia, la resolución impugnada ha conculcado el derecho fundamental que a los actores les reconoce el artículo 25.1 de la Constitución. Esta lesión implica asimismo la violación del derecho garantizado por el art. 23.2 del propio texto constitucional, pues es evidente que la suspensión sin cobertura legal de la condición de diputado ha privado a los recurrentes de su derecho a permanecer, sin intromisiones ni limitaciones ilegítimas, en el cargo público para el que fueron elegidos» (fund. juríd. 3.º).

En resumen, ha habido una aplicación incorrecta de las normas de disciplina parlamentaria, aplicación incorrecta que se centra en el hecho de que unos diputados han sido sancionados *a posteriori* por una conducta contra la que el Presidente sólo puede reaccionar en el acto, y dicha sanción supone apartarles un determinado período de tiempo (en este caso, diez días) de las actividades parlamentarias, hecho que es una violación de su derecho a permanecer en el cargo para el que fueron elegidos. Debe, por tanto, el Tribunal otorgar el amparo y declarar la nulidad de la resolución del Presidente de la Asamblea de Cantabria, cosa que hace en el apartado 1.º del fallo.

De los efectos se ocupa la sentencia en su fundamento jurídico 4.º, negándose a complacer a los recurrentes en su solicitud de que se dejen sin efecto las decisiones y discusiones que tuvieron lugar y se tomaron en los momentos en que no podían intervenir en los trabajos de la Asamblea y limitándolos a la anulación de las sanciones impuestas y el restablecimiento en la integridad de su derecho, teniendo la Cámara la obligación de abonarles las cantidades que hubiesen dejado de cobrar debido a su cese en las actividades parlamentarias. Se ponderan aquí, correctamente a nuestro juicio, por un lado la satisfacción plena de los intereses de los demandantes y por otro los derechos de los otros miembros de la Asamblea y de sus representados, a los que afectaría de una manera desproporcionada la repetición de las se-

siones de la misma a las que no pudieron acudir aquéllos. La repetición de todas las actividades de la Cámara, cuando además no está demostrado que la ausencia de los dos diputados cambiase los resultados de las actividades parlamentarias en las que no pudieron participar, sería llevar demasiado lejos las consecuencias de anular las sanciones presidenciales, y no tiene mucho sentido, de modo que las soluciones adoptadas por el Tribunal parecen fundamentalmente correctas.

V. CONCLUSIONES

Nos encontramos, a nuestro juicio, ante un caso curioso, que ha servido para que el Tribunal Constitucional reafirmase la vigencia de los principios del Estado de Derecho, y en concreto de los derechos fundamentales y las libertades públicas, en todos los ámbitos de la actividad estatal.

Las potestades de disciplina parlamentaria, a cuya necesidad ya tuvimos ocasión de hacer referencia en los primeros párrafos de este comentario, aparecen así integradas en un sistema más amplio de derecho sancionador, cuya norma fundamental es el art. 25.1 CE. Nada de ámbitos exentos ni de diferenciaciones justificadas por teorías obsoletas que no tienen en cuenta la realidad de la vida política y social de nuestros días. Al igual que la Administración y los jueces deben actuar en el ejercicio de sus potestades disciplinarias de acuerdo con normas previamente establecidas, los órganos de gobierno de las Cámaras no tienen por qué verse excluidos de estas reglas fundamentales de todo derecho sancionador (11) que lleve dignamente el nombre de tal.

Cuando la violación del mismo llegue a la gravedad de poner en duda la vigencia de los principios reconocidos en el art. 25 CE, es el Tribunal Constitucional quien, a través del mecanismo del art. 42 LOTC, debe intervenir para poner orden, como ha hecho en esta ocasión. La autonomía parlamentaria, lógicamente reconocida en un sistema como el nuestro en el art. 72 CE, no puede servir de patente de corso para justificar abusos que, dada la realidad de las Cámaras de nuestros días, pueden intentar revestir de actos de aplicación del reglamento a meras arbitrariedades, producto de la lucha ma-

(11) Esta es la tesis sostenida, y perdónese la falta de modestia, en mi libro *Los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Madrid, 1987, especialmente pp. 111 y ss., sobre las potestades disciplinarias del presidente, y 195 y ss., sobre las de la Mesa.

yorías-minorías y del lógico dominio de las primeras sobre los órganos de gobierno de las Cámaras. Si éstos se apartan de la posición de relativa neutralidad que parece deseable para los mismos y —sobre todo en el caso del Presidente y de la Mesa— utilizan sus potestades disciplinarias para debilitar la posición de quienes no los dominan, las minorías deben tener abierta la posibilidad de cuestionar ante otra instancia, de carácter jurisdiccional en este caso, las posibles desviaciones en el ejercicio de las facultades disciplinarias que les están atribuidas a aquéllos por los Reglamentos de las Cámaras. Sólo así se conseguirá que la aplicación de dichos mecanismos sea en todo caso prudente y ajustada a derecho, evitando los posibles abusos y recordando a las mayorías que el respeto de los derechos fundamentales de los grupos minoritarios es la base de la convivencia pacífica y exenta de enfrentamientos dentro de las Asambleas legislativas.

El Tribunal Constitucional es, sin duda, el órgano adecuado para esta labor. En el caso del que nos hemos ocupado, no parece que sean estos problemas los que estén en el fondo de los contenciosos planteados, pero sin duda la decidida intervención de nuestro más alto Tribunal ha contribuido a corregir unas incorrectas actuaciones del presidente de la Asamblea de Cantabria, y ello sirve para recordar a todos los que se encuentren en una situación similar la necesidad de una especial prudencia a la hora de aplicar sanciones especialmente graves a los parlamentarios que, en principio, perturben las actividades de las Cámaras. Ante los hipotéticos abusos se alza la posibilidad de recurrir por la vía del art. 42 LOTC si dichas infracciones lesionan los derechos fundamentales de los miembros de las Asambleas; dicha posibilidad es sin duda un freno, y un freno importante, a la tentación de hacer de las medidas disciplinarias un instrumento represivo o que sirva para silenciar a las minorías. Su existencia es una muestra más de hasta qué punto es posible perfeccionar toda una serie de mecanismos que contribuyan a que la declaración de España como un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) encuentre consecuencias prácticas que la llenen de sentido, evitando que se convierta en algo vacío. En el fondo se trata de llevar el respeto de los derechos fundamentales al interior de las Cámaras, y el que el Tribunal Constitucional lo haga sin plantearse excesivos problemas es una conquista que hay que defender y una advertencia frente a conductas que podrían darse en determinados momentos de crispación política.

No podemos, por tanto, menos que felicitarnos por la decidida actitud de nuestro máximo órgano jurisdiccional a la hora de defender los derechos fundamentales en todos los ámbitos, aun cuando esto implique a veces —esperamos que sean muy pocas— intervenir en los delicados equilibrios que configuran la vida de las Asambleas parlamentarias. Decisiones como esta que

comentamos, no muy corrientes, por otra parte, en el Derecho comparado (12), sirven sobre todo de advertencia de que cuando las Cámaras o sus órganos rectores no respeten los derechos fundamentales, el Tribunal intervirá sin mayores problemas para restablecer el orden constitucional. De la prudencia de aquéllas y de éstos cabe esperar que esto suceda muy pocas veces, porque no hay sistema político o parlamentario que aguante un continuo planteamiento de litigios tan radicales como los que aquí se contemplan. Las facultades del Tribunal Constitucional deben ser una manera excepcional de solucionar los problemas, porque si no es así, nos encontraremos con una situación en la que la pérdida de confianza de unos actores políticos en los otros hará insostenible el normal funcionamiento del sistema democrático (13).

(12) Hubiese sido, por ejemplo, imposible en Italia, en donde el respeto a la autonomía de las Cámaras se ha llevado hasta el punto de poner en duda la posibilidad de entrar a juzgar en cualquier caso la conducta de las mismas. Permítaseme remitir a mi artículo «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, en el que se hace un repaso de los litigios allí planteados y de las soluciones de la Corte Costituzionale.

(13) Con posterioridad a la redacción de este comentario ha dictado el Tribunal Constitucional su sentencia 23/1990, de 15 de febrero (*BOE*, 2 de marzo de 1990), en la que se vuelve a plantear el tema de los actos internos y su recurribilidad. Ante las alegaciones del Letrado Mayor de las Cortes Valencianas en el sentido de que el acuerdo que se pretendía anular «constituye un acto interno de organización y procedimiento parlamentario que la misma doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido que no puede ser objeto de recurso de amparo» (Antecedente 9), el Tribunal, en el fundamento jurídico 4, afirma que «la doctrina de los *interna corporis acta* sólo resulta de aplicación en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades (se refiere a los de la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I CE)... Si un acto parlamentario afecta a un derecho o libertad de los tutelables mediante el amparo constitucional, desborda la esfera de la inmunidad jurisdiccional inherente a los *interna corporis* y se convierte en un acto sometido, en lo tocante a ese extremo, al enjuiciamiento que corresponde a este Tribunal...» Una matización más, por tanto, de la doctrina del Auto 183/1984, en el sentido de reafirmar el control por la vía del recurso de amparo de los actos de las Cámaras que violen derechos fundamentales, tal y como se vio en el Apartado III.4 del texto principal.

