

# PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DISCIPLINA PARLAMENTARIA

[Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 169/1995, de 20 de noviembre (BOE de 28 de diciembre)]

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ

*SUMARIO:* I. PLANTEAMIENTO.—II. INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS.—III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA SANCIÓN PARLAMENTARIA.—IV. CONTROL DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA.—V. EL RECTO SENTIDO DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.—VI. ¿RETROACTIVIDAD DE LA ANULACIÓN DE LA SANCIÓN?—VII. CONCLUSIÓN.

## I. PLANTEAMIENTO

Periódicamente, y merced a recursos de amparo, el Tribunal Constitucional se ocupa y pronuncia sobre asuntos parlamentarios. La brevedad de las sentencias así dictadas y la ausencia de votos particulares parecen sugerir una importancia relativa en los temas resueltos. Sin embargo, muchas de ellas inciden, tal vez de modo no enteramente consciente, sobre aspectos relevantes del sistema parlamentario y del tejido de derechos fundamentales. En estas circunstancias, un comentario sobre las mismas no ha de estar de más.

Tal es lo que ocurre con la sentencia 169/1995, que conoce de un recurso de amparo interpuesto por el diputado del Parlamento de Galicia señor Beirás Torrado contra una sanción disciplinaria decretada por su presidente.

En concreto, los hechos acaecidos fueron los siguientes, según constan en los antecedentes y fundamentos de la sentencia. En la sesión de la Comisión de modificación del Reglamento del Parlamento, de 17 de junio de 1993, el recurrente alteró reiteradamente el orden, desatendiendo las llamadas del presidente de la comisión, razón por la cual éste se vio obligado a expulsarle de la sala, conminándole con la aplicación de la sanción de suspensión, que previene el artículo 108 del Reglamento:

Cualquier persona que en el recinto parlamentario, en Sesión o fuera de ella, promoviere desorden grave con su conducta de obra o de palabra, será inmediatamente expulsada. Si se tratase de un Diputado, el Presidente le suspenderá, además, en el acto, de sus derechos parlamentarios por plazo de hasta un mes, sin perjuicio de que la Cámara, a propuesta de la mesa y de acuerdo con lo previsto en el artículo 103, pueda ampliar o agravar la sanción.

Como el diputado no se reportó, el presidente de la comisión decidió aplicar el artículo citado y suspenderle por plazo de un mes. Seguidamente, vista su contumacia, suspendió la sesión.

Al día siguiente, el presidente del Parlamento —cuyo titular lo es también de la comisión en que se produjeron los hechos— ratificó la decisión anterior, confirmando la suspensión del recurrente en el ejercicio de sus derechos parlamentarios por el plazo de un mes. A tal efecto se invocaron los incidentes relacionados, así como los registrados en la sesión anterior del 15 de junio, también suspendida por causa del solicitante de amparo.

El diputado sancionado, tras recurrir infructuosamente ante la Mesa del Parlamento, interpuso la ya citada acción de amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando vulneración de sus derechos fundamentales derivados, entre otros, de los artículos 23 y 25.1 de la Constitución. Tal quebrantamiento se habría producido al aplicarse indebidamente el ya transcrito artículo 108 del Reglamento de la Cámara, que reserva la potestad sancionadora al presidente del Parlamento sin alcanzar a los de comisiones, como era el caso, y porque para incidentes como los referidos existirían previsiones reglamentarias específicas y más adecuadas, tal el artículo 106, del siguiente tenor:

1. Al Diputado u orador que hubiere sido llamado al orden tres veces en una misma Sesión, advertido una segunda vez de las consecuencias de una tercera llamada, le será retirada, en su caso, la palabra y el Presidente, sin debate, le podrá imponer la sanción de no asistir al resto de la Sesión. 2. Si el Diputado sancionado no atiende el requerimiento de abandonar el Salón de Sesiones, el Presidente adoptará las medidas que considere pertinentes para hacer efectiva la expulsión. En este caso, el Presidente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103, podrá imponerle, además, la prohibición de asistir a la siguiente Sesión.

Por su parte, en el citado artículo 103 se dispone:

La suspensión temporal en la condición de Diputado podrá acordarse por el Pleno de la Cámara, por razón de la disciplina parlamentaria, en los siguientes supuestos: (...) 3. Cuando el Diputado, tras haber sido expulsado del Salón de Sesiones, se negare a abandonarlo.

De este modo, según el recurrente, la sanción de suspensión sólo podría haberla impuesto el pleno del Parlamento (art. 103), o excepcionalmente el presidente del mismo, en el caso de desorden grave (art. 108). Así las cosas, el correctivo decretado el 17 de junio sería antirreglamentario, ya que el presidente de una comisión no encaja en ninguno de estos supuestos; tendría que haber procedido a proponer la sanción al pleno, en lugar de acordarla por sí solo. Tampoco enervaría el vicio la ratificación por el presidente de la cámara, pues éste sólo está habilitado para imponer sanciones en el mismo instante en que se produzcan *ex artículo 108*.

El Tribunal Constitucional, tras los trámites oportunos, concedió el amparo por entender violado el derecho fundamental que el artículo 25.1 de la Constitución concede al actor e, indirectamente, el albergado en el artículo 23.2. Para ello utilizó la argumentación que a continuación se comenta.

## II. INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS

Dos cuestiones se plantea el Tribunal Constitucional para resolver la demanda de amparo: primera, la idoneidad de la aplicación del artículo 108 del Reglamento del Parlamento gallego al caso suscitado, y, segunda, el posible ejercicio extemporáneo de la potestad disciplinaria. En aquélla acabará concluyendo en su carácter dudoso; en ésta, en su inconstitucionalidad.

Respecto a la primera, el Tribunal manifiesta que el incidente producido en la comisión constituiría «sin duda un trastorno en el desarrollo de las sesiones susceptible de ser calificado de desorden», pero este desorden no alcanzaría la entidad de *desorden grave* al que se refiere el artículo 108 del Reglamento, y, por tanto, la aplicación de este precepto habría resultado injustificada. Su sanción tendría que haberse sometido a lo determinado en los artículos 103 y 106 y, por tanto, no podría haberse traducido en la suspensión durante un mes, salvo que lo hubiese decretado la Cámara en sesión plenaria.

Los tres artículos citados no son precisamente un modelo de precisión. Copiados irreflexivamente de los correspondiente del Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 101, 104 y 106), establecen medidas de disciplina parlamentaria cuyos supuestos de hecho se solapan en parte. El artículo 106 se refiere a la *alteración del orden* de las sesiones, mientras que el artículo 108 lo hace a la promoción de *desorden grave en sesión o fuera de ella*. Lo primero puede producirse lógicamente por causas diversas (interrupciones al orador, insultos, desacatos, actos violentos, etc.), que también cabe subsumir en el ámbito del artículo 108. Indudablemente, este último demanda que se trate de algo *grave*, pero ha de reconocerse que en principio no hay nada que impida que las

alteraciones del orden del artículo 106 puedan ser leves, medianas o graves, y caer, por tanto, si lo último, en el ámbito del segundo de los artículos. Esta parcial indiferenciación se confirma por la admisión expresa (art. 108) de que el desorden acaezca a lo largo de una *sesión* parlamentaria, y derive de una *conducta de obra o palabra*.

La misma impresión asalta al Tribunal Constitucional, lo que le lleva a mostrarse inseguro al respecto, como lo revela su reconocimiento de que «puede admitirse que la conducta del recurrente generó un desorden de esa especie (desorden grave) y, por tanto, era perfectamente aplicable el artículo 108» (f. 3 A). Sin embargo, finalmente, en una actitud tautológica se inclina por encajar los hechos juzgados dentro del ámbito de los artículos 103 y 106. Es lo que «parece más razonable», dice, para incidentes como la negativa del parlamentario a dejar el uso de la palabra y acatar la orden de expulsión. Pero que esta interpretación sea «la más razonable» no significa que la anterior resulte desechable.

Y es aquí donde reside el primer motivo de crítica a esta sentencia. Pues, si objetivamente no estaba clara la procedencia de unos u otros preceptos, como el propio Tribunal reconoce, no parece lógico acabar repudiando la aplicación de uno de ellos y que la misma constituya lesión de un derecho fundamental. En estas condiciones, imponer una única alternativa, contrariando la decisión de un presidente parlamentario (véase *infra*), no parece ecuánime, máxime cuando se hace con escuetísima argumentación. No son pocos los casos similares en que el Tribunal ha admitido la competencia de los órganos judiciales para escoger entre dos soluciones legales distintas, ambas igualmente viables (1). Y tampoco son escasos los casos en que el supremo intérprete constitucional ha advertido que los defectos o incoherencias de las leyes no pueden constituir por sí solos vicios de inconstitucionalidad (2).

### III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA SANCIÓN PARLAMENTARIA

La segunda cuestión que se plantea el Tribunal es, como queda dicho, si hubo una extralimitación en el presidente de la comisión o, luego, en el del Parlamento, al imponer la observancia del artículo 108 del Reglamento.

(1) Así, las sentencias 70/1989, 321/1993 y 142/1995, sobre interpretaciones alternativas de diversos artículos de la Ley de Arrendamientos Urbanos, de 1964. Y en la sentencia 166/1995, se lee (f. 2) que «aunque la resolución adoptada por los órganos judiciales no era la única posible, e incluso prescindiendo de si era o no la más acertada, lo cierto es que, atendidas las circunstancias del caso como en ella se indica, no puede ser tachada de irrazonable».

(2) Entre otras, sentencias 149/1991 y 164/1995 (f. 9).

Tras reconocer como posible (f. 3 B) que el primero pudiera proceder así y que la conducta del recurrente fuese «incardinable en el concepto de desorden grave» (nuevo testimonio de inseguridad), lo que hace la sentencia es abreviar el tema, al apreciar un vicio que determinaría por sí solo la incorrecta aplicación del artículo 108, independientemente de si el incidente constituía o no un *desorden grave*: la resolución del presidente de la cámara al confirmar la sanción impuesta por el de la comisión toma en consideración no sólo los sucesos producidos en la sesión del 17 de junio —que originaron la medida disciplinaria—, sino también los de dos días antes en la misma comisión, incumpléndose así el requisito dispuesto en el precepto mencionado de la que la suspensión se decreta *en el acto*, lo que implica una exigencia de inmediatez en la sanción que no habría sido observada. Los sucesos del día 15 de junio sólo pudieron corregirse por la vía del artículo 103 del Reglamento, sin aprovechar la vía ya abierta para los de la sesión posterior.

En concreto, afirma el Tribunal que «en la medida en que lo que motivó la sanción impuesta fue la consideración conjunta de hechos “actuales” y “hechos pretéritos”, es evidente que, de no haberse producido la errónea inclusión de estos últimos, la sanción procedente pudo haber sido distinta de la que efectivamente se impuso. En último término, por tanto, ha venido a conculcarse el derecho fundamental del actor *ex* artículo 25.1 CE».

No consta en los antecedentes de la sentencia el texto del acuerdo sancionatorio del presidente de la cámara, por lo que se hace algo aventurado opinar al respecto. Pero, aun aceptando lo reflejado en la misma, resulta incomprensible la conclusión de inconstitucionalidad extraída por el Tribunal Constitucional.

Para empezar, hay un exceso de legalismo (léase literalismo) en la apreciación de improcedencia de la cita de los desórdenes del día 15 de junio. Cabe imaginar que esto se hizo para reforzar la justificación de la sanción de los incidentes de dos días después, como una suerte de antecedente del infractor que legitimaría la grave sanción impuesta. (Según consta en los antecedentes, la sesión del día 15 también tuvo que suspenderse por la conducta del recurrente.) Esta referencia pudo deberse al deseo de cumplir el requisito de motivación que con tanto ahínco ha erigido el órgano de justicia constitucional (3). Pero, si esto no fuera así, habría que invalidar el correctivo para los incidentes del día 15, pero no así para los de la sesión del 17, pues éstos por sí solos, según se reconoce, podían motivar semejante resolución. Si respecto a estos últimos la sanción se adoptó *en el acto*, no hubo entonces conculcación del artículo 108

---

(3) Por ejemplo, respecto a asuntos parlamentarios, en las sentencias 90/1985, f. 6 y 206/1992, f. 4, y respecto a las resoluciones judiciales, entre otras muchas, en la 224/1992, f. 2.

del Reglamento. La pregunta no es —como hace la sentencia— si la sanción «pudo haber sido distinta», sino si fue ajustada a Derecho. Los «formalismos enervantes» que con tanta insistencia ha criticado el Tribunal aparecen aquí en estado puro.

También es muy llamativo que la supuesta quiebra del artículo 108 del Reglamento parlamentario se considere otro tanto del artículo 25.1 de la Constitución (*nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*).

El principio de legalidad de infracciones y sanciones ha merecido una amplísima doctrina del Tribunal Constitucional. En consonancia con la interpretación doctrinal y jurisprudencial más extendida, el Tribunal Constitucional lo ha resumido en una exigencia formal (reserva de ley) y material (predeterminación normativa). En relación a esta última y, por sólo citar una sentencia, cabe referir la 372/1993, donde se lee (f. 5) que el derecho de legalidad penal supone «la necesaria predeterminación normativa de las conductas y sus penas a través de una tipificación precisa dotada de la suficiente concreción en la descripción de las mismas. En definitiva, se trata con ello de la clásica exigencia de que exista una ley *lex scripta*, que sea anterior al hecho punible *lex previa* y que la ley describa un supuesto de hecho determinado *lex certa*».

A la vista de este pronunciamiento, parece, siguiendo la propia argumentación de la sentencia 169/1995, que el Reglamento del Parlamento gallego, en concreto su artículo 108, cumple con la triple exigencia de ser una ley escrita, anterior a los hechos y cierta en la configuración de su ámbito de aplicación. Esta última es la que en principio podría provocar más dudas, habida cuenta de la parcial confusión entre los supuestos de hecho de los artículos 106 y 103, por un lado, y 108, por otro. Pero el Tribunal no reprocha a este último una insuficiente regulación del tipo de infracción o de sanción, esto es, un incumplimiento del requisito de *lex certa*. De ser así habría tenido que declararlo inconstitucional o al menos soslayarlo por tal, como por ejemplo hizo en sentencia 116/1993, respecto al artículo 29 del Decreto 522/1974, que concebía de modo excesivamente genérico la sanción de expulsión de extranjeros del territorio nacional. Lo único que advierte es una «previsión normativa más específica», la del artículo 106, que debería excluir en el caso la observancia del otro artículo. Y sobre todo, recuérdese, el vicio decisivo reside no en la norma sino en la aplicación de la misma a hechos producidos antes de la sanción.

En conclusión, puede decirse que el artículo 108 del Reglamento del Parlamento gallego no contradice el artículo 25.1 de la Constitución. El propio Tribunal, en su sentencia 207/1990, f. 3, reconoció que la definición de ilícitos y

sanciones no impide dejar «márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o “administrativa”» (4). Cuestión distinta es si está bien o mal aplicado al supuesto de hecho, por existir otra disposición supuestamente preferente o por cualquier otra razón. Pero esto es ya una cuestión de *praxis* normativa, de legalidad ordinaria. Y salvo que esa ejecución de la norma o normas redunde en una vulneración de un derecho fundamental, la misma debe quedar para su conocimiento y resolución por los órganos (judiciales) ordinarios. Siguiendo lo proclamado en las sentencias 86/1990, f. 2 y 103/1990, f. 2, entre otras, la 141/1992 indica que «es doctrina reiterada de este Tribunal (Constitucional) aquélla que señala que la interpretación y aplicación razonada de la legalidad es función que corresponde a los órganos de la jurisdicción ordinaria». El reverso de este principio es la incompetencia del Tribunal Constitucional para estas cuestiones, como también éste reconoce de modo reiterado: así, entre otras muchas, en sentencias 305/1993, y 117/1995 (¡lástima que enunciado tan lógico se vea abundantemente negado en la realidad!, como el caso comentado ejemplifica).

Así las cosas, en el caso del parlamentario gallego expulsado y suspendido no se advierte, según queda demostrado, quebrantamiento del artículo 25.1 de la Constitución: el Tribunal no encuentra una insuficiente predeterminación normativa. Es más, ni siquiera descarta la idoneidad del artículo 108 para incidentes como los producidos. ¿Qué otro derecho fundamental se ha podido conculcar entonces? No se adivina. El Tribunal Constitucional dice incidentalmente, casi de pasada, que «con ello indirectamente se le ha lesionado (al recurrente) en su derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 C.E.». Pero no se aduce nada que demuestre la violación de este último precepto. Dejando al margen la curiosa lesión «indirecta» de una libertad fundamental por otra, el veredicto no puede ser más desafortunado. Sin perjuicio de lo que comentamos en el epígrafe siguiente, si la imposición de una sanción disciplinaria en modo discordante al reglamento de la cámara se tiene por violación del artículo 23.2 de la Constitución, entonces también ha de serlo todo vicio reglamentario que afecte al trabajo o participación del diputado en las funciones del poder legislativo (*v. gr.*, denegación indebida de iniciativas, de turnos de palabra, etc.). Lo absurdo de esta conclusión repudia por sí solo la estimación del Tribunal. Téngase en cuenta, además, que el derecho fundamental que con-

---

(4) Téngase en cuenta además una constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el sentido de que el principio de legalidad sancionadora admite una «modulación» cuando se pasa del Derecho penal, en el que rige de modo pleno, al Decreto administrativo sancionador. Así, sentencias 229/1989, f. 6; 22/1990, f. 4; 18/1991, f. 2; 246/1991, f. 2 y 197/1995, f. 7. Es evidente que lo que establece el Reglamento de la Cámara consiste en sanciones disciplinarias, no penales.

figura este segundo precepto constitucional, es de *acceso* a los cargos y funciones públicos, sin referirse a los avatares de su ejercicio, y que en el caso de las funciones parlamentarias no puede omitirse la observancia del principio de autonomía de las Cámaras que recoge el artículo 72 de la Constitución.

No ha habido violación del artículo 23.2 ni del 25.1 de la Constitución (5). Lo que ocurre con la sentencia comentada es algo que tiene numerosísimos precedentes: no apareciendo parámetro constitucional realmente invocable, la tendencia absorbente del Tribunal Constitucional le lleva a extender abiertamente el sentido y alcance de muy diversas normas constitucionales (6). La invocación de disposiciones de la ley fundamental aparece en ocasiones como un pretexto que le permite conocer de diversos asuntos que hubieran tenido que agotarse en otras instancias. En el caso comentado se alega (f. 3 B) violación del artículo 25.1 de la Constitución porque «el artículo 108 se ha aplicado a hechos para los que no está previsto (los no verificados en el acto de su aplicación)». Todo obligado a aplicar alguna norma está sujeto a error: el hacerla efectiva en supuestos distintos de los pensados en la *mens legis* sería uno de los ejemplos más típicos. Si el Tribunal Constitucional se cree competente para controlar estas aplicaciones indebidas de la ley, independientemente de toda lesión *auténtica* de la Constitución, el corolario es que puede revisar todas las sentencias y resoluciones de los jueces, pues siempre cabe que hayan observado normas «para hechos para los que no están previstas» (7).

#### IV. CONTROL DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

Con todo, la faceta más cuestionable de la sentencia es la erosión de la au-

(5) Lo mismo puede decirse de la sentencia 136/1989, en la que se apoya la ahora comentada. En aquella ocasión se trataba de la sanción de expulsión y suspensión impuesta por el Presidente de la Asamblea regional de Cantabria a dos de sus miembros por insultos vertidos durante una sesión. El hecho de que la sanción no se impusiera en el acto sino días después, tras escuchar la grabación magnetofónica para cerciorarse de la realidad del incidente, motivó que el Tribunal Constitucional concediese el amparo y anulase la sanción, por entender (f. 3) que la aplicación extemporánea de artículo igual al citado en el caso de Galicia implicaba lesión de los artículos 25.1 y 23.2 de la Constitución. Ciertamente, no se cumplió con la literalidad del Reglamento: se incurrió en un retraso para cerciorarse si un diputado había insultado a otro. Pero esta demora, debida según se cuenta al propósito de lograr un recto ejercicio de la potestad sancionadora, ¿puede equivaler a una vulneración de esos dos preceptos constitucionales?

(6) Véase F. C. SAINZ DE ROBLES: «Nuevo asedio a la arbitrariedad (pero también una aproximación)», en *Tapia*, núm. 85, 1995, pág. 6.

(7) Tenemos que reconocer, no obstante, que esta actitud tiene precedentes en el Tribunal Constitucional. Así, cabe mencionar las sentencias 295/1993, f. 3 y 81/1995, f. 1, además de la ya citada 136/1989.



tonomía parlamentaria que produce. Si la concesión del amparo debería centrarse siempre en lesiones efectivas de derechos fundamentales protegidos, y no en repercusiones casi inaprehensibles sobre los mismos, con mucho mayor motivo hay que reclamar este celo cuando puede lesionarse aquel principio, base de un parlamentarismo auténtico.

La autonomía parlamentaria no es sólo un postulado recogido en el artículo 72 de la Constitución, que en cuanto tal no puede ignorarse, sino que es también pieza consustancial a la división de poderes del Estado de Derecho.

Un parlamento es, debe ser, el primer foro político de un país. Sus miembros se deben a la confianza popular y su misión es discutir y resolver sobre todo lo atinente a la *res publica*. Una asamblea de este tipo no tiene nada que ver con una academia cuyos miembros son reclutados por su saber y cuya finalidad científica conlleva una deliberación rigurosa y sosegada, acogida al lema *sine ira ac studio*. Por el contrario, es la simple condición de haber obtenido la confianza de sus compatriotas lo que justifica la pertenencia a una Cámara. En la medida que el parlamento quiera ser el cauce de resolución pacífica de los conflictos sociales y reflejo de los anhelos políticos de los hombres, y cumplir así las funciones descritas por Bagehot de servir de intérprete al país y de vehículo de expresión de las ideas del pueblo (8), debe permitir que ese debate amplio y vivo tenga lugar dentro de sus muros. El privilegio de la inviolabilidad no obedece a otro fundamento que al deseo de propiciar al máximo ese carácter de foro de discusión.

El reverso de este panorama es el peligro de que la trascendencia de las cuestiones a resolver y el apasionamiento suscitado se asocien para provocar pendencias e incidentes que, además de repeler por sí, pueden acabar por hacer imposible la discusión y arruinar la finalidad de la institución. Por eso su contrapartida es la existencia de una autoridad imparcial y fuerte a la vez, que pueda prevenir esos conflictos y, en caso de producirse, evitar que puedan ir a mayores (9). La potestad disciplinaria del presidente es indisoluble de la fun-

(8) Véase W. BAGEHOT: *The English Constitution*, Oxford University Press., Londres, 1968, págs. 117 y sigs. Un reciente comentario sobre este autor puede verse en J. C. DA SILVA OCHOA: «Parlamento y opinión pública en el parlamentarismo británico clásico. La obra de Walter Bagehot», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, págs. 143-211.

(9) En el mismo sentido escribe I. TORRES MURO que el carácter de las Asambleas legislativas «hace que sea necesario conceder poderes con los cuales reaccionar, castigando a los infractores, poderes que sirvan también como amenaza que evita mayores problemas». Véase *Los órganos a gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 111. También, de este mismo autor, «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995, en especial págs. 63 y sigs.

ción deliberante del parlamento. Si de verdad se quiere un debate libre y participativo debe haber un árbitro que pueda hacer frente con seguridad y energía a los quebrantos del orden. Decía magistralmente J. Bentham que «es de esencia a toda asamblea deliberante engendrar a cada paso contiendas. Los reglamentos están hechos para remediar esto; pero cuando se suscitan las contiendas, es necesaria una persona autorizada para hacer aplicación de ellos, y terminar inmediatamente las dificultades, que interrumpirían el curso de las resoluciones si hubiera precisión de apelar a la asamblea misma» (10). Por eso, añadía este autor, el presidente actúa como juez que no reconoce otro superior que la asamblea misma (11).

Es posible que este juez se equivoque en sus decisiones, no sólo por ser humano, sino muy especialmente por el apremio con que tiene que resolver los incidentes que se le plantean: el orden del debate exige soluciones inmediatas, sin apenas tiempo para reflexionar. En estas circunstancias pretender de un presidente de cámara la misma actitud que, por poner un ejemplo, un tribunal de justicia, es injusto y contrario a la naturaleza de las cosas. Este último dispone de plazos más o menos dilatados para decidir y puede sopesar muchas consideraciones; aquél no. De proceder así la discusión parlamentaria se haría muy probablemente inviable.

Si las equivocaciones de este juez parlamentario son esporádicas no habrá más remedio que disculparlas. Si por el contrario se hacen frecuentes, por ineptitud, afán torticero u otra razón, está entre las facultades de la Cámara, única instancia superior, relevarle de su cargo (12). Tampoco debe desestimarse la prevención que puede representar el juicio de la opinión pública frente a posibles extralimitaciones del presidente. Otros remedios no se nos alcanzan.

En concreto, el control de la disciplina parlamentaria por la vía del recurso de amparo constituye, en términos generales, una mala solución. No sólo

---

(10) Véase *Táctica de las asambleas legislativas*, Madrid, 1834, pág. 81. (En la cita omito la grafía y acentuación con que apareció este texto.) Existe una reciente edición con el título *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

(11) *Ob. cit.*, pág. 83. Véase también lo que sobre el *speaker* británico comenta H. RIPERT: en *La présidence des Assemblées politiques*, A. Rousseau Ed., París, 1908, págs. 233 y sigs.

(12) La posible alegación de que en nuestro país tal sanción antipresidencial sería imposible habida cuenta de la disciplina de partido y la politización del cargo apuntaría a un mal mucho más profundo. Si no puede confiarse en un comportamiento medianamente imparcial de un presidente de asamblea es que el sistema está viciado de raíz. Pretender combatir este mal con el recurso de amparo es como querer curar una gangrena con mercurocromo.

Por lo demás, la sentencia del Tribunal Constitucional 141/1990 admite la relación de confianza que liga a un presidente con su Cámara, lo que posibilita un cese anticipado del primero.

porque probablemente llegará tarde para remediar el supuesto mal (13), como por las consecuencias indeseables que se producirán casi con toda seguridad.

La amenaza de que el Tribunal Constitucional anule una de estas sanciones ¿acabará embotando la imparcialidad del presidente y fomentando la imposición de estos correctivos, con el pretexto de que el recurso de amparo podrá poner remedio ulterior a los improcedentes?, o por el contrario ¿inhibirá su voluntad, tolerando situaciones irregulares, ante el temor de verse desautorizado por tan alto órgano? En el primer caso se produciría una instrumentación partidista del cargo; en el segundo, los desaprensivos o violentos tendrían a su merced la vida parlamentaria. Claro está que ninguna de estas consecuencias sería de recibo.

Otra alternativa a la discrecionalidad presidencial y a la autonomía parlamentaria consistiría en la pervivencia o acentuación de los reglamentos parlamentarios actuales, tan desconfiados frente al uso de la palabra. En ese caso no se requerirían ciertamente muchas previsiones de disciplina, merced a la interdependencia entre una y otra faceta: una presidencia fuerte va asociada a deliberaciones intensas y espontáneas; por el contrario, unos debates romos y encorsetados se compaginan con una presidencia débil. Una regulación cicatera permite descontar en buena parte que la discusión desemboque en peticiones y querellas. Pero, la conjura del peligro de error presidencial ¿no estaría hurtando a la vida parlamentaria lo más preciado que puede aportar? Elíjase entonces entre un parlamento con posibles errores de su presidente, pero vivo y abierto, y un parlamento tan garantista del *status* de sus miembros que llegue a enmudecerlos.

## V. EL RECTO SENTIDO DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

Se sigue de lo anterior que el Tribunal Constitucional no puede ser juez de la «reglamentariedad» de los actos parlamentarios. Su misión, ya que está admitido el recurso de amparo, debe ceñirse a lesiones efectivas y directas de derechos fundamentales. El malabarismo de sostener que la infracción de una norma reglamentaria equivale a esta consecuencia no es sólo un olvido del ámbito del recurso de amparo, sino —lo que es igual o más grave— la afectación de la autonomía parlamentaria, reconocida por el artículo 72 de la ley de leyes.

La autonomía parlamentaria consiste en la capacidad de las cámaras para resolver por sí solas y de modo inapelable sus temas internos, entre ellos los in-

(13) Como se demuestra en el caso de la sentencia 169/1995 y en el de la precedente 136/1989.

cidentes disciplinarios. Aparecen así los *interna corporis acta* inmunes a toda fiscalización exterior (14). Esta cualidad, mantenida viva en la mayoría de los parlamentos de nuestro entorno, no es ni un capricho constitucional ni un mero vestigio histórico. Es, por el contrario, un elemento característico de la división de poderes y, en concreto, de la posición constitucional del parlamento.

Ya hemos advertido las condiciones en que tiene que ejercerse la potestad disciplinaria en las cámaras: ambiente apasionado y hasta crispado y necesidad inaplazable de decisiones en el acto. En estas condiciones no puede pretenderse del juez parlamentario, que además se diferencia claramente del juez ordinario por su carencia de profesionalidad (no tiene que ser jurista ni poseer título especial), que dicte siempre decisiones pulcramente ajustadas al reglamento. Los errores que pueda cometer se sitúan en un contexto radicalmente diferente. Una revisión de estas decisiones por un órgano tercero nunca podrá realizarse en las condiciones en que se mueve un presidente de asamblea.

Por otro lado, mientras el presidente parlamentario se mantiene en su cargo es porque goza de la confianza de sus compañeros diputados y sus decisiones se pueden estimar como adoptadas por la mayoría de éstos (15) (Si existe el cargo de presidente es, como escribió Bentham, porque a la cámara le resulta muchísimo más difícil ordenar y dirigir por sí misma los trabajos y deliberaciones). La potestad de que está investido el presidente procede del reglamento, sobre el que existe una disponibilidad completa por el parlamento: puede reducir ampliamente o anular aquélla a través de la modificación de éste. (E incluso no debiera descartarse que fuera el propio parlamento el único que pudiese reconsiderar las decisiones de su presidente.) En estas condiciones la revisión por un tercero de una sanción disciplinaria presidencial equivale a la revisión de la decisión de la cámara entera. Y como estas resoluciones nunca traspasan sus muros, esto es, no alcanzan a otras autoridades ni a los ciudadanos, no se ve razón para ese control exterior.

No se diga que la disciplina o, en general, la autonomía parlamentarias pueden violentar derechos fundamentales. Sólo una extensión desaforada de éstos, tal como ya hemos denunciado, puede permitir esa conclusión. En el tra-

(14) Nos referimos aquí a los actos parlamentarios típicos, no a los actos administrativos del Parlamento, en los que caben matices muy diferentes.

(15) A partir de ahora nos referiremos a los presidentes del poder legislativo. Pero los comentarios serán generalmente trasladables a los de comisiones, pues los mismos ocupan en su ámbito, *servata distantia*, la misma posición que aquél respecto a las sesiones plenarias. El artículo 64 del Reglamento del Senado recoge claramente esta analogía: *Son aplicables a las deliberaciones y votos de las Comisiones todos los preceptos que regulan la deliberación y el voto del Pleno de la cámara, salvo que exista una disposición expresa de este Reglamento que lo regule en forma distinta.*

bajo parlamentario los diputados y senadores se sitúan en una relación de sujeción especial, de la que surgen derechos y obligaciones específicos, de imposible titularidad por cualquier otra persona. A su vez los derechos fundamentales son derechos que, por definición, puede poseer cualquier individuo y, por tanto, están claramente separados de los que eventualmente se podrían ver afectados por una sanción disciplinaria parlamentaria (16).

La postura del Tribunal puede tener sinceros defensores. No son pocos en España los que defienden que la consumación del Estado de Derecho pasa por someter a veredicto jurisdiccional estos *interna corporis acta*. Los mismos constituirían, según estas opiniones, la última ciudadela del poder immune, algo en todo caso arcaizante (como mostraría hasta su denominación latina), y por tanto incompatible con una democracia avanzada. La plenitud del principio de legalidad o de la tutela judicial no podría dejar sin control jurisdiccional estos actos parlamentarios, procedentes también de un poder público.

Pero si esta *lex privata* del parlamento se mantiene intangible en numerosísimos Estados de Derecho, coincidentes por lo general con las democracias más sólidas (17), no es por inercia o incuria. La excepción procesal viene justificada por el mayor valor del bien jurídico protegido por los *interna corporis acta* frente al que puede encerrar la plena consecución del control de legalidad de los actos públicos.

Ciertamente, la revisión de los actos parlamentarios por la vía del recurso de amparo o incluso por otra vía jurisdiccional puede aportar una mayor garantía de una recta aplicación de las normas reglamentarias (e incluso de las procedimentales constitucionales). Pero el precio que hay que pagar por este modesto incremento de la legalidad (*rectius* reglamentariedad) es desproporcionadamente alto: puede, como antes se expuso, privar de su savia nutriente a la vida parlamentaria, impidiendo que sirva a sus fines propios en un régimen constitucional auténtico. Como ha escrito J. E. Soriano, «remitir a una instancia jurisdiccional las querellas internas es sin más la negación de la esencia de una Cámara política» (18). En definitiva, parece más lógico sacrificar el

---

(16) A nuestro juicio, en la medida que se mantenga el artículo 42 de la L.O.T.C., debería aplicarse con carácter muy restrictivo, ciñéndose a resoluciones que pueden conculcar derechos fundamentales (arts. 14 a 30 de la Constitución) de personas situadas en la relación general de sujeción, como serían los producidos en la comparecencia de testigos e informantes ante las comisiones de investigación, ponencias de estudio, etc.

(17) Véase, por ejemplo, respecto a Inglaterra lo que comenta I. TORRES MUÑOZ: «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra», *ob. cit., passim*.

(18) Véase «El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985, pág. 218. También A. EMBID IRUJO: «Actos parlamentarios del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias: reflexiones en torno

bien protegido por el principio de legalidad al que supone disponer de un parlamento libre, que actuar a la inversa.

## VI. ¿RETROACTIVIDAD DE LA ANULACIÓN DE LA SANCIÓN?

Lo ilógico del planteamiento que subyace en la doctrina del Tribunal Constitucional se percibe en el aspecto decisivo de los efectos retroactivos de la concesión del amparo. Tanto en la sentencia 136/1989 como especialmente en la 169/1995 se niegan los efectos retroactivos de anulación de las sesiones en que no pudieron participar los parlamentarios sancionados, según solicitaron éstos expresamente. En definitiva, la concesión del amparo se queda en algo retórico, sin consecuencias prácticas: ¡un derecho fundamental lesionado sin consecuencias reintegradoras! (19). En la primera sentencia, el Tribunal desestima la anulación retroactiva de las sesiones porque los diputados sancionados «no han acreditado que con su presencia se hubieran alcanzado resultados distintos en las decisiones adoptadas por la Asamblea», lo que haría a dicha anulación «desproporcionada y perturbadora» de los derechos de los otros miembros del cuerpo legislativo. En la segunda, porque a pesar de la sanción está acreditado que «no se impidió la defensa de las enmiendas presentadas por el recurrente», por lo que «ni se vio alterada, de manera sustantiva la composición de la Cámara ni la actuación parlamentaria del Grupo al que está adscrito el recurrente se ha demostrado perjudicada con la suspensión».

Pero ¿qué hubiera pasado si la suspensión del infractor hubiese afectado a la composición de la Cámara?, ¿qué si la prohibición de tomar parte y votar hubiera permitido resultados muy distintos en las votaciones? ¿qué si unas enmiendas se hubieran quedado sin defensa posible por el diputado sancionado? Lo que se desprende de las sentencias es *a sensu contrario* que habría que invalidar tales sesiones y resoluciones. Y es ahí donde se manifiestan en toda su extensión los efectos perversos del control jurisdiccional de los *interna corporis acta*.

Es contrario a toda razón, por lo desproporcionado, que pueda anularse una ley o una resolución parlamentaria cualquiera por uno de estos avatares de la

---

a su control por la Jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988, págs. 53 y sigs.

(19) En la sentencia 136/1989 se dispuso el reintegro de las retribuciones que los parlamentarios hubieran dejado de percibir como consecuencia de la sanción. Pero ni en uno ni otro caso el Tribunal anula las sesiones en las que no pudieron participar los injustamente sancionados. Tampoco se establece, según es usual, ninguna compensación para el lesionado.

disciplina parlamentaria. Pensar que una ley pueda ser enteramente conforme a la Constitución y al bloque de constitucionalidad y provechosa para atender un problema social, y que, no obstante, la misma pueda llegar a perder su validez por una sanción disciplinaria mal impuesta durante la tramitación, es algo que se descalifica por sí solo. ¿Quién sería el sancionado por el error producido sino los beneficiados por la ley que se anula? ¿Es esto lo propio de un Estado de Derecho?

## VII. CONCLUSION

O sea, que el planteamiento del Tribunal Constitucional se mueve entre la *Scylla* de que su anulación de una sanción disciplinaria se quede en algo hueco (como a la postre ocurre en las sentencias citadas), y la *Caribdis* de que la reintegración del derecho supuestamente conculcado se traduzca en algo devastador para el Estado y su Derecho.

Todo sistema tiene sus riesgos. La potestad disciplinaria del presidente del poder legislativo también. Pero si se acepta que estas medidas pueden ser necesarias, aun las graves como la sanción temporal del parlamentario, hay que asumirlo con todas las consecuencias, esto es, contando con la posibilidad de error. 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. El que su ausencia obligada pueda hacer variar el resultado de las votaciones es consecuencia inmediata de la sanción, consecuencia grave pero en correspondencia con la gravedad de la indisciplina cometida. No puede sorprender: forma parte de la eficacia preventiva de la potestad sancionatoria. Cualquier parlamentario o el grupo del que forma parte deben saber que determinados comportamientos pueden ocasionar un serio trastorno para sus aspiraciones. Si no fuese así, las sanciones graves habría que desterrarlas. Pero lo que no es de recibo es que un teórico vicio en la imposición de una sanción pueda acarrear la anulación de las sesiones parlamentarias y de las decisiones aprobadas en los correspondientes órganos parlamentarios, sin la participación del parlamentario afectado. Permítasenos una comparación futbolística: la expulsión por falta de un jugador del terrero de juego supone normalmente un sustancial perjuicio para su equipo, con riesgo de que el resultado del partido se altere en su contra, pero no por eso nadie ha demandado la abolición de las tarjetas rojas, ni la revisión de su exhibición, ni mucho menos que una teórica anulación pueda traducirse en la del partido celebrado. ¡Cuánto más debe ser esto así tratándose de decisiones que afectan a todo un país!

En definitiva, el control de la potestad disciplinaria a través del recurso de amparo conduce a un callejón sin salida. Caso de apreciar una vulneración del reglamento de la cámara la anulación de la sanción se traducirá normalmente en un brindis al sol. La pretensión de ir más allá podría provocar una situación límite.

Con la mejor intención se olvida a veces que un parlamento es una institución esencialmente distinta de una corporación local o de cualquier órgano administrativo. Someterlo al mismo régimen conlleva su desnaturalización. Por eso el recurso de amparo nunca debiera ser un sucedáneo del contencioso-administrativo, aun a riesgo de no lograr la más depurada observancia de los reglamentos internos. Una vez más, *summum ius, summa iniuria*.