

## *LEXARTIS Y DEBIDO PROCESO: PRESUPUESTOS DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA CONTEMPORÁNEA*

Sylvia MARTÍ SÁNCHEZ  
Letrada de las Cortes Generales

### *RESUMEN*

*La disciplina parlamentaria constituye un conjunto normativo tendente a facilitar el funcionamiento ordenado y el debate, a cuyo efecto se dota a ciertos órganos parlamentarios de un abanico de facultades cuyo uso proporcionado es condición sine qua non para el cumplimiento de los objetivos para las que fueron diseñadas. Para evitar que se produzca una vulneración de los derechos de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, la jurisprudencia exige la aplicación de principios propios del ámbito sancionador, si bien tamizados por las peculiaridades de la vida parlamentaria.*

*Palabras clave: disciplina parlamentaria; procedimiento sancionador; principio de legalidad.*

### *ABSTRACT*

*The body of rules regulating parliamentary discipline tends to guarantee the fair and proper debate in Parliament. The proportional use of disciplinary powers and the respect to due process in the course of disciplinary proceedings is a necessary condition required by the jurisprudence in order not to violate the fundamental rights of parliamentarians.*

*Key words: parliamentary discipline; disciplinary proceedings; principle of legality*

**SUMARIO:**I. CONSIDERACIONES GENERALES. II. LA APORTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. III. LAS EXIGENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. IV. CONCLUSIONES

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

El honor que supone trabajar en y para el Parlamento permite ser testigos del respeto que impone cuando abre sus puertas a los ciudadanos, quienes conscientes del peso de la historia, buscan también inmortalizar el presente con la oportunidad de saludar y retratarse con sus señorías. Son momentos en los que se visualiza con nitidez la consideración que los ciudadanos tienen por la dignidad de la institución que los representa. Es al servicio de la misma que el ordenamiento jurídico ha puesto diversas herramientas, todas ellas pensadas en garantía de la institución y no como privilegios individuales de los parlamentarios o de los altos cargos parlamentarios. Tenemos el caso evidente de prerrogativas como la inviolabilidad, la inmunidad o el aforamiento, pero también el de la disciplina. Es con esta perspectiva con la que abordaremos una breve reflexión sobre la disciplina parlamentaria, área que no puede prescindir de la consideración de los derechos fundamentales de representantes y por ende de representados, pero respecto de la que tampoco puede pasarse por alto el enfoque institucional.

De las varias definiciones que contempla el diccionario de la Real Academia nos quedamos con la que define el verbo *disciplinar* como el *imponer o hacer guardar la disciplina*, entendida ésta a su vez como *observancia de leyes y reglamentos*. Descartamos aquí la definición de *instruir, enseñar a alguien su profesión, dándole lecciones*, por la obvia razón de que a los parlamentarios se les presupone el conocimiento y el saber estar que acompaña a su condición de representantes de todos y cada uno de los ciudadanos. Ya veremos que esta asunción tiene además trascendencia jurídica. Tampoco nos vale la acepción de *azotar, dar disciplinazos por mortificación o por castigo*, porque el carácter punitivo que pueda buscarse en la disciplina parlamentaria es completamente secundario y residual respecto de la garantía que supone para la institución tanto su funcionamiento ordenado, correcto y civilizado como su imagen pública.

La ubicación sistemática de la regulación de la disciplina parlamentaria en el Reglamento del Congreso de los Diputados así lo confirma: se aborda en el capítulo octavo dentro del título IV dedicado a las disposiciones generales de funcionamiento<sup>1</sup>. Es también ilustrativa la agrupación de los

---

<sup>1</sup> El Reglamento del Senado dedica a la disciplina parlamentaria los arts. 101 a 103. Las consideraciones que hacemos aquí en relación con la regulación del Reglamento del

preceptos relacionados con la disciplina en tres secciones diversas. La primera de las secciones (arts. 99 a 101), que lleva por título *de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los Diputados*, regula los órganos sancionadores (Presidente, Mesa y Pleno) y tipifica las sanciones por quebrantamiento de los deberes de los Diputados, como dejar de asistir voluntariamente a las sesiones, quebrantar el deber de secreto, portar armas dentro del recinto parlamentario, negarse a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado o invocar o hacer uso de su condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional. La segunda sección (arts. 102 a 104), como su propio título indica *—de las llamadas a la cuestión y al orden—*, regula las potestades del Presidente a los efectos de garantizar el adecuado desarrollo de las sesiones, mientras que la tercera sección (arts. 105 a 107) *—del orden dentro del recinto parlamentario—* habilita al Presidente a la adopción de aquellas medidas que exija el ejercicio de sus facultades de policía reconocidas con carácter muy genérico en el art. 72.3 de la Constitución, ya se trate de diputados o de cualquier otra persona que se halle en el recinto parlamentario.

El hecho de que solamente el art. 105 RC haga referencia a la Constitución no quiere decir que la disciplina parlamentaria no tenga fundamento constitucional. Ciertamente nuestra Carta Magna no es tan explícita como otras, por ejemplo la Constitución de los Estados Unidos, cuyo artículo segundo proclama que cada Cámara puede castigar a sus miembros cuya conducta sea impropia y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes. No obstante, la regulación de esta materia está sin duda implícita en el art. 72.1 CE que al atribuir a las Cámaras el establecimiento de sus propios reglamentos, la aprobación de sus propios presupuestos y la regulación conjunta del estatuto del personal de las Cortes Generales, no hace sino constitucionalizar la tradicional autonomía parlamentaria.

Veremos más adelante cómo la evolución del concepto de autonomía parlamentaria y la erosión de los *interna corporis acta* tiene su impacto sobre la disciplina parlamentaria, pero antes puede ser ilustrativo llamar la atención sobre algunos aspectos de la regulación reglamentaria. Desde el

---

Congreso son generalmente aplicables al tratamiento de la disciplina parlamentaria en nuestro ordenamiento jurídico.

punto de vista del principio de tipicidad podemos decir que la regulación tanto del tipo como de las sanciones es relativamente exhaustiva, sin perjuicio de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados perfectamente aceptables dadas las modulaciones del principio de legalidad en este ámbito. Dejar de asistir a las sesiones, quebrantar el deber de secreto, portar armas dentro del recinto, negarse a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado, invocar la condición de parlamentario para actividad mercantil, industrial o profesional, o promover desorden grave, alteración del orden de las sesiones, utilizar palabras o conceptos ofensivos para el decoro de la institución, no son solamente conductas todas ellas identificables y evitables, sino que llevan claramente asociadas las sanciones correspondientes, ya se trate de privación de derechos, suspensión temporal, retirada de la palabra o prohibición de asistir al resto de la sesión.

Contrasta esta regulación con la amplitud de las reglas que encontramos en algunos ordenamientos anglosajones; traemos aquí a colación las aprobadas por la Comisión de Ética de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que simplemente disponen “*with respect to the sanctions that the Committee may recommend, reprimand is appropriate for serious violations, censure is appropriate for more serious violations, and expulsion of a Member or an officer or employee is appropriate for the most serious violations*”<sup>2</sup>. Por violación se entiende cualquier conducta que afecte al decoro, integridad o reputación de la Cámara. Sin embargo, hay que reconocer que si esta formulación de conductas y sanciones es mucho más vaga y genérica, lo que podríamos llamar el procedimiento sancionador propiamente dicho es marcadamente detallado, pudiendo calificarlo de verdadero *due process*. Bien es verdad que entre nosotros la suspensión es la sanción máxima, mientras que el sistema americano en la tradición del parlamentarismo anglosajón contempla una sanción mucho más grave como es la pérdida de la condición de miembro<sup>3</sup>.

Hay muchos casos de disciplina parlamentaria, los directamente vinculados al funcionamiento de la sesión, en los que la inmediatez de la

---

<sup>2</sup> *Rules of the House Committee on Ethics* (24 g), March 22, 2017, 115<sup>th</sup> Congress.

<sup>3</sup> “The practice of expulsion is not so much disciplinary as remedial, not so much to punish Members as to rid the House of persons who are unfit for membership”, MAY, E.: *Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Sir Barnett Cocks London, 1964, p. 105.

sanción es condición *sine qua non* de su legalidad, se impone durante el acaloramiento y tensión del debate, sin que a la Presidencia pueda darle tiempo a valorar pausadamente las circunstancias de la transgresión. En estos supuestos no puede exigirse *due process* alguno más que las advertencias que procedan y el razonable sentido de mesura y proporción que con carácter general debe regir la actuación de los órganos rectores de la Cámaras. Sin embargo, para los casos previstos en la sección primera, los reconducibles al incumplimiento de los deberes de los Diputados, sí que se contemplan más requisitos procedimentales. Así, en los casos en los que corresponda a la Mesa la imposición de sanción por dejar el Diputado de asistir voluntariamente de forma reiterada o notoria a las sesiones o por quebrantar el deber de secreto, el art. 99.2 dice que el acuerdo de la Mesa será motivado y señalará la extensión y duración de la sanción que, recuérdese, puede consistir en la privación de alguno o de todos los derechos que le conceden los arts. 6 a 9 del Reglamento. Algo más explícito es el Reglamento cuando la suspensión temporal corresponde al Pleno en los supuestos de conducta persistente en relación con las infracciones del art. 99, cuando el Diputado portare armas dentro del recinto parlamentario, cuando se negare a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado o cuando invocare o hiciere uso de su condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional. Para estos supuestos el art. 101 establece que la propuesta –ya corresponda según los casos a la Mesa de la Cámara o a la Comisión del Estatuto de los Diputados– se someterá a la decisión del Pleno en sesión secreta, pudiendo intervenir los Grupos Parlamentarios por medio de sus portavoces, tras lo cual la Cámara resolverá sin más trámites. Se trata de una regulación algo más detallada, pero que deberá ser aplicada teniendo presente la evolución de la jurisprudencia constitucional en esta materia, sin olvidar tampoco las exigencias que se deducen de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A ambas dedicamos los siguientes apartados.

## II. LA APORTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La constitucionalización como derecho fundamental del derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), correlativo del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), es lo que ha permitido al Tribunal Constitucional el control de los actos parlamentarios presuntamente vulne-

radores de derechos fundamentales, erosionándose con ello el arcano de los *interna corporis acta*. No obstante, como veremos, no por ello el Tribunal Constitucional ha dejado de reconocer especialidades en este ámbito, asumiendo de un lado las características propias del debate y procedimiento parlamentario y de otro, resaltando también la responsabilidad que pesa sobre los representantes públicos de conocer las pautas que han de regir su comportamiento en las cámaras.

De los ya numerosos recursos de amparo que ha ido resolviendo el Tribunal Constitucional podemos extraer varios temas recurrentes, entre los que destaca sin duda la aplicación del principio de legalidad a la disciplina parlamentaria, muy en relación asimismo con la prohibición de indefensión. No cabe ninguna duda de que la corrección del procedimiento parlamentario guarda una estrecha relación con el ejercicio general de la función representativa manifestada a través de los distintos derechos y facultades que confieren los reglamentos parlamentarios (art. 23 CE), especialmente cuando se trata de la limitación de los mismos. Si además estamos ante la imposición de sanciones, esa limitación ha de ser analizada a la luz del principio de legalidad recogido en el art. 25 de nuestra Constitución.

Es doctrina clara del Tribunal Constitucional que las garantías formales de dicho principio son aplicables en este ámbito, pero lo son con ciertas modulaciones a la vista de la propia naturaleza del ámbito parlamentario. Así, por lo que respecta al principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, ya apuntábamos que los reglamentos están cuajados de conceptos jurídicos indeterminados y la ausencia de criterios de graduación y de correspondencia entre la gravedad de las infracciones y las sanciones es la regla general. Y a pesar de ello, se cumple con el principio de legalidad, porque se completa con la debida aplicación de los usos, costumbres y precedentes. Por eso, entre otros motivos, el Tribunal Constitucional, en la STC 78/2016 de 25 de abril, apreció la inconstitucionalidad de la sanción impuesta, porque en circunstancias similares que tuvieron lugar en sendas sesiones plenarias muy cercanas en el tiempo, a algunos de los diputados de la Asamblea de Madrid se les expulsó de forma inmediata del recinto parlamentario, sin que ninguno de ellos fuera suspendido de su cargo durante un mes, sanción que sí que se le impuso a la demandante.

Frecuentemente los recurrentes han dado a entender al Tribunal Constitucional que el principio de legalidad así entendido –una vaga regulación reglamentaria complementada por usos y precedentes– no cumple el objetivo de previsibilidad de la sanción que le es inherente. En respuesta a esta objeción, el Tribunal Constitucional recuerda el multiseccular principio jurídico del deber de actuar conforme a la *lex artis*. El parlamentario no puede alegar desconocimiento de las reglas que forman parte del núcleo esencial de la función parlamentaria sin que ese desconocimiento “implique paralelamente la infracción de la *lex artis* parlamentaria, pues el primero de los deberes que configuran la *lex artis* en el ejercicio de cualquier profesión o cargo reside en procurarse el conocimiento de las reglas básicas conforme a las cuales ha de ejercerse la profesión o cargo” (STC 129/2006 de 24 de abril). Por referirnos al caso resuelto en la sentencia citada, ¿cómo puede desconocer un parlamentario que la conducta de pulsar el botón de presencia de otro parlamentario es una conducta sancionable por infringir los deberes del recto ejercicio del cargo?

Sin duda el de *lex artis* es en sí mismo un concepto jurídico indeterminado y para su aplicación al caso concreto la jurisprudencia, generalmente en el ámbito de la responsabilidad extracontractual de carácter médico, considera elementos tales como las circunstancias, la complejidad y en general indicadores de buena praxis, como, por ejemplo, los protocolos de actuación. Se entiende por lo tanto que los usos parlamentarios, la práctica y los precedentes sean al efecto tan relevantes y se dé por hecho cierto conocimiento de los mismos.

El parlamentario es en el Derecho contemporáneo un ámbito que las nuevas generaciones entenderán quizás mejor a partir del concepto de autorregulación que del de *interna corporis acta*. Vamos hacia un escenario en el que los códigos de autorregulación a nivel de sector y los códigos de conducta empresariales están cobrando cada vez mayor trascendencia jurídica. Por ejemplo, en el sector audiovisual dichos códigos definen los contenidos nocivos o perjudiciales para los menores y su quebrantamiento tiene consecuencias jurídicas. También aquí se han planteado dudas en relación con la potestad administrativa sancionadora y el principio de taxatividad, pero la jurisprudencia lo ha solventado obligando a los órganos administrativos sancionadores a aplicar, no ya el canon de interdicción de arbitrariedad, error patente o manifiesta irrazonabilidad derivado del art.

24.1 CE, sino un canon estricto de razonabilidad, especialmente trascendente “en los casos en que la frontera que demarca la norma sancionadora es borrosa por su carácter abstracto o por la propia vaguedad y versatilidad del lenguaje” (STC 86/2017 de 4 de julio). No pretendemos equiparar el parlamento a un sector autorregulado, sino mostrar las vías por las que la jurisprudencia adapta y modula las exigencias generales del principio de legalidad.

La falta de taxatividad en la redacción del tipo y de su sanción no puede por tanto equipararse en este ámbito a falta de previsibilidad o certeza, no solamente por el papel que aquí desempeñan los usos, costumbres y precedentes, que complementan la redacción reglamentaria, sino por la relevancia que ante una mayor laxitud en la redacción cobra el principio de proporcionalidad. En primer lugar, porque una sanción desproporcionada es imprevisible y, en segundo lugar, porque la proporcionalidad es un criterio de gradación –casi el único– ante la ausencia de tales en el Reglamento del Congreso y equivalentes. Quedó muy claro en la ya citada STC 129/2006 en la que, al tratar del límite máximo de la sanción de suspensión de la condición de parlamentario, el Tribunal Constitucional recordaba que si bien en abstracto esa sanción puede ser de cuatro años menos un día, en concreto la máxima duración posible dependerá en cada caso del tiempo de mandato que reste al parlamentario el día en que se formule la sanción. Ante esta circunstancia que el tribunal considera explicativa de la ausencia de criterios de graduación y de correspondencia entre la gravedad de las infracciones y las sanciones, cobra una especial relevancia el principio de proporcionalidad en el que tanto insistimos.

Esto nos lleva nuevamente a la *lex artis*, pero en este caso no desde la perspectiva del sancionado al que se le supone conocimiento de las reglas básicas de su oficio, sino desde la óptica de los órganos sancionadores que, rodeados de la tensión propia de la vida parlamentaria y en ocasiones al calor del debate, han de imponer la disciplina salvaguardando el decoro de la institución y los derechos fundamentales de los diputados. No está de más recordar aquí las palabras de Hipócrates: la vida es corta, la técnica larga de aprender, el momento propicio fugitivo, la experiencia personal engañadora y la decisión difícil.



Más allá del principio de legalidad en sus diversas manifestaciones, la imposición de sanciones, cualquiera que sea el ámbito, no puede obviar una serie de garantías procedimentales en general reconducibles al derecho fundamental a no padecer indefensión (art. 24.1). El Tribunal Constitucional ha abordado el derecho de los diputados a conocer la acusación y a defenderse y realizar alegaciones. Es importante recordar aquí que según la jurisprudencia constitucional “el derecho a conocer la acusación no implica que en la fase de inicio del procedimiento exista obligación de precisar de forma absoluta los hechos y la calificación jurídica correspondiente, sino que la acusación va precisándose de forma gradual al desarrollo del procedimiento” (STC 41/1998 de 24 de febrero). Esto implica que lo realmente relevante es que el diputado tenga la posibilidad de participar en el proceso, que conozca la infracción que se le imputa y que pueda defenderse formulando alegaciones. Por lo tanto, no se puede decir que la inexistencia de un trámite específico de audiencia implique *per se* la vulneración del derecho de defensa (STC 192/2011 de 12 de diciembre). La precisión no está de más, pues no regulan los reglamentos un procedimiento detallado para la imposición de sanciones que pueda equipararse con la tramitación de un expediente sancionador en el ámbito administrativo. El *due process* ha de ser entendido en este caso como la garantía del respeto al derecho de defensa en el marco habitual de los procedimientos parlamentarios.

Al tratar de las garantías procedimentales hemos de recordar que el deber de motivación en el ámbito sancionador incluye la obligación de fundamentar los hechos, la calificación jurídica y la sanción impuesta. En definitiva, el acuerdo ha de explicitar las razones o criterios jurídicos que fundamentan la decisión. Como recuerda el Tribunal Constitucional, hay un deber general de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente cualquier decisión que suponga una limitación al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos. Este deber general se concreta cuando se trata de la imposición de sanciones en el sentido inmediatamente mencionado de incluir en el acuerdo sancionador los fundamentos de hecho, la calificación jurídica, la exteriorización de los elementos de juicio y la sanción a imponer (STC 140/2009 de 15 de junio).

Una vulneración de los principios del art. 25 o del art. 24 de la Constitución en relación con la disciplina parlamentaria implicaría de forma

refleja la vulneración del derecho fundamental del art. 23.2. En el caso resuelto por la STC 78/2016 la demandante invocaba asimismo la vulneración de la libertad de expresión (art. 20.1a)) y la inviolabilidad parlamentaria de la que se derivaría la imposibilidad de aplicar la normativa disciplinaria interna limitadora de la libertad de expresión de los diputados. Mientras que la vulneración de la libertad de expresión sería reconducible al art. 23.2, en el caso de la inviolabilidad parlamentaria es preciso subrayar que, por su naturaleza y objeto, la aplicación al ámbito de la disciplina parlamentaria es completamente improcedente. No es ocioso recordar que la inviolabilidad, que el art. 71 de la Constitución otorga a diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, nace y es todavía en la actualidad, una garantía frente a perturbaciones externas para que el debate pueda desarrollarse en las Cámaras de forma libre. Se atribuye a senadores y diputados individualmente, pero en cuanto prerrogativa parlamentaria tiene una dimensión institucional que los británicos expresan claramente cuando hablan de *parliamentary privilege*.

Hemos visto como el Tribunal Constitucional intenta acomodar –y creemos que con bastante fortuna– las exigencias derivadas de los derechos fundamentales a la esfera de la disciplina parlamentaria, un ámbito en el que la doctrina de los *interna corporis acta* ha ido cediendo para dar entrada a la prohibición de indefensión y al principio de legalidad. Es una evolución común a los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno y, ahora que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la disciplina parlamentaria, queda por ver cómo se desenvolverán en el futuro.

### III. LAS EXIGENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHO HUMANOS

En este apartado procederemos a comentar con cierto detenimiento la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Karácsony y otros contra Hungría* de 17 de mayo de 2016. Su relevancia responde a un doble motivo. Por un lado, aborda por primera vez los efectos de la disciplina parlamentaria sobre el derecho a la libertad de expresión, aunque no es la primera vez que se pronuncia sobre el derecho a la libertad de expresión de los parlamentarios. Recuérdese que ya en la sentencia *Castells c. España* de 23 de abril de 1992 el TEDH consideró que las sanciones penales impuestas al entonces senador vulneraban el derecho a la libertad de expresión que, importante para cualquier persona, lo es muy particularmente para un elegido

del pueblo y más aún cuando se trata de un parlamentario de la oposición. Es cierto que las declaraciones en cuestión no se produjeron en el seno del parlamento, por lo que no se debatió el tema de la inviolabilidad en relación con el derecho a la libertad de expresión (art. 10) y el derecho de acceso a los tribunales (art. 6), que sí que se abordó en la sentencia *A. c. Reino Unido* de 17 de marzo de 2003, en la que el Tribunal se pronunció aceptando la inviolabilidad como restricción del derecho de acceso a los tribunales.

En segundo lugar, es evidente el impacto que puede tener en ordenamientos con presidencias fuertes y celosos de su autonomía como el británico, y aunque no requiere de mayor comentario, sí que explica que el Reino Unido haya presentado unas alegaciones muy expresivas como parte interesada al amparo del art. 44 de las Normas de Procedimiento del TEDH.

A efectos de entender el caso resumiremos brevemente los antecedentes. Durante el transcurso de una sesión plenaria dos parlamentarios del partido de la oposición (Diálogo por Hungría) colocaron pancartas en el hemiciclo en las que acusaban al partido del Gobierno de robar y mentir. El presidente, según lo que consta en el Diario de Sesiones, solicitó de los parlamentarios mencionados que retiraran la pancarta y ante su indiferencia, instó a los ujieres a hacerlo, tras lo cual se recuperó el ritmo de la sesión. De acuerdo con la normativa interna del parlamento húngaro (Ley no. XXXVI de 2012), en una sesión ulterior, el presidente sometió a votación del órgano plenario la imposición de una sanción pecuniaria a los parlamentarios causantes del altercado por alteración grave del orden parlamentario, propuesta que se votó a favor sin más debate.

Al repetirse hechos parecidos en una sesión posterior, el presidente sometió nuevamente a consideración del pleno la imposición de una sanción pecuniaria – esta vez más elevada dada la reincidencia – por alteración grave del orden parlamentario.

A este caso se acumula otro similar en el que tres parlamentarios fueron sancionados con multas pecuniarias por alterar gravemente el orden parlamentario colocando pancartas, usando megáfonos e introduciendo carretillas con tierra durante el debate y votación del proyecto de ley en materia de transferencia de terrenos agrícolas y forestales. Habida cuenta de

la gravedad de los desórdenes, que incluso obligaron al presidente a alterar el procedimiento de votación, se les impuso la sanción máxima (510 euros).

Los sancionados recurrieron a la Corte Constitucional impugnando diversos preceptos de la Ley del Parlamento en materia de disciplina parlamentaria por considerarlos contrarios al derecho a la libertad de expresión protegido por el art. 9 de la Constitución húngara. El recurso fue desestimado al considerar la Corte Constitucional que el derecho a la libertad de expresión de los parlamentarios está limitado por las normas en materia de disciplina parlamentaria que el órgano se da en virtud de su autonomía y ejecutadas por el presidente en aplicación de sus potestades disciplinarias de conformidad con lo recogido en la Constitución. Si bien es cierto que las sanciones impuestas fueron las más graves de las previstas, el tribunal consideró que el presidente se ajustó a lo dispuesto en la norma, pues ésta, en el momento de los hechos, no recogía la necesidad de que los sancionados fueran previamente llamados al orden o advertidos de las posibles consecuencias de su conducta. En una interpretación clásica de los *interna corporis acta*, apreció la Corte Constitucional que los recursos previstos en la Constitución son remedios efectivos pensados para el ámbito jurisdiccional, no para el parlamentario, en el que rige sin más el principio de autonomía.

Invocando la vulneración de su derecho a la libertad de expresión garantizado en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los parlamentarios recurrieron ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, reunido en Sala, dictó dos sentencias con fundamentos jurídicos casi idénticos, en las que por unanimidad estimaba el recurso apreciando vulneración del art. 10<sup>4</sup>. La decisión de la Sala se basaba en la consideración de que la injerencia en el derecho a la libertad de expresión política carecía de justificación suficiente en cuanto que no había quedado demostrado que la autoridad en el parlamento o el orden parlamentario hubieran quedado seriamente comprometidos, no habiendo motivo por lo tanto para que en el delicado equilibrio entre derecho a la libertad de expresión y orden se inclinase la balanza en favor del segundo. Además, las sanciones se habían impuesto sin plantear siquiera otras de menor impacto y sin previa

---

<sup>4</sup> *Karácsony y otros c. Hungría* (42461/13) y *Szél y otros c. Hungría* (44357/13), ambas de 16 de septiembre de 2014.

advertencia, argumentos todos ellos que llevaron a la Sala a considerar unánimemente que la medida no era “necesaria en una sociedad democrática”.

Acogiéndose al art. 43 del Convenio, el Gobierno húngaro solicitó el pronunciamiento de la Gran Sala, que, en la presente sentencia, procede a perfilar el derecho invocado en el contexto parlamentario construyendo su análisis en torno a cuatro parámetros: si concurre una intromisión en el derecho a la libertad de expresión; si dicha interferencia está prevista en la ley; si la interferencia persigue un fin legítimo y finalmente si se trata de una intromisión necesaria en una sociedad democrática.

La respuesta a la primera cuestión no es discutida por ninguna de las partes. Una sanción constituye una interferencia en el derecho a la libertad de expresión, pero, enlazando con la segunda y tercera cuestión, el Tribunal coincide con la defensa en que persigue un fin legítimo y además se trata de una sanción prevista por la ley.

Sin perjuicio de la protección reforzada de la que el derecho a la libertad de expresión goza en una sociedad democrática, y de la que es manifestación la inviolabilidad parlamentaria, el mantenimiento del orden en las Cámaras se considera como fin legítimo a efectos de la limitación de la libertad de expresión en la medida en que garantiza el respeto a los derechos de los demás parlamentarios y el debate como manifestación del pluralismo. Reconoce el tribunal también que, en virtud del principio de autonomía parlamentaria, es a la cámara a la que le corresponde articular los mecanismos, incluyendo sancionadores, para velar por el mantenimiento del orden.

Por lo que respecta al cumplimiento del principio de legalidad, nada hay que objetar en este caso al requisito de la previsión en norma con rango de ley, ya que las conductas sancionables, las sanciones y el procedimiento a seguir estaban recogidos en la Ley del Parlamento y el presidente se ajustó a la misma. En cuanto al requisito de la previsibilidad que también exige el principio de legalidad, es cierto que la normativa interna del Parlamento de Hungría, como por otra parte es lo habitual en el derecho comparado, es vaga al utilizar términos como “conducta gravemente ofensiva para la autoridad o el orden del Parlamento”, pero también es claro que, tal y como mencionábamos con anterioridad, se trata de conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de concreción porque, dado el contexto, concurre un grado

razonable de previsibilidad, pues los parlamentarios saben perfectamente de qué estamos hablando, al igual que lo sabe el médico cuando se aborda la “negligencia grave”.

Sin embargo, el Tribunal falla a favor de los recurrentes y lo hace por una cuestión que no por ser formal es menos importante. Al analizar la cuarta condición, que la interferencia resulte necesaria en una sociedad democrática, el Tribunal enlaza con el principio de proporcionalidad, que, además de exigir que la medida sea adecuada a los fines pretendidos, requiere que la imposición de la sanción cumpla con unas mínimas garantías procedimentales, como por ejemplo que el sancionado tenga derecho a ser oído y que se le faciliten mecanismos internos de reacción, aunque no sean jurisdiccionales. Ninguna de las condiciones concurría en el presente caso, pero tenemos que destacar que es sencillamente porque la normativa vigente no lo requería.

Como no se puede obviar que la alteración del orden parlamentario puede exigir la aplicación de medidas expeditivas al margen de corsés procedimentales, el Tribunal acoge la distinción, regulada en el Parlamento Europeo, entre sanciones inmediatas y sanciones *ex post facto*. Las primeras, por su inmediatez e inmediación, solamente requerirían con carácter general de una llamada al orden, mientras que la imposición de las segundas –aunque el tribunal no es muy explícito– sí que exigiría ya por lo menos la audiencia del interesado previa exteriorización de las razones que la fundamentan en el marco de un procedimiento sancionador. El TEDH parece tener en cuenta la tendencia general del derecho comparado, ya que veinticuatro Estados miembros no recogen recurso alguno frente a medidas sancionadoras y de los trece que sí lo regulan, solamente en seis –entre ellos España– el recurso es ante el Tribunal Constitucional<sup>5</sup>.

Es claro que, tal y como se refleja en esta sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos limita el margen de maniobra de los órga-

---

<sup>5</sup> Estados que no contemplan ningún tipo de remedio efectivo son Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Rusia, Serbia, Suecia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía y Reino Unido. Estados que contemplan un remedio ante un órgano ajeno al Parlamento como el Tribunal Constitucional son –además de España– República Checa, Alemania, Lituania, Eslovaquia y Ucrania.

nos parlamentarios a la hora de mantener el orden y garantizar un debate plural, racional y razonable. Es sin duda importante que los parlamentarios, especialmente los de la minoría, se vean arropados por ciertas garantías que impidan el uso arbitrario de la disciplina parlamentaria. Sin embargo, no hay que obviar que al importar requisitos procedimentales propios de otros ámbitos al escenario parlamentario se añaden unas dificultades al ejercicio de la presidencia que podrían derivar en la pérdida de vivacidad y espontaneidad en un debate de por sí ya muy amarrado.

Ciertamente la sentencia puede ser objeto de esta lectura poco favorable en el sentido de que al obstaculizar el ejercicio de la disciplina parlamentaria e invadir el terreno de los *interna corporis acta* alienta un parlamentarismo de procedimientos rígidos y presidencias débiles.

Sin embargo, también puede leerse en el sentido de que la sentencia ante todo pone en valor el papel del parlamento como foro de debate racional y civilizado entroncando así con el valor y el sentido primigenio de la democracia.

#### IV. CONCLUSIONES

La disciplina parlamentaria constituye un conjunto normativo tendente a facilitar el funcionamiento ordenado y el debate –entendido como intercambio racional de argumentos– en el seno de la institución que a todos nos representa. A tal efecto se dota a ciertos órganos parlamentarios de un abanico de facultades cuyo uso proporcionado es condición *sine qua non* para el cumplimiento de los objetivos para las que fueron diseñadas. Su utilización al margen de la norma y desatendiendo el principio de proporcionalidad puede implicar una vulneración de los derechos de los parlamentarios al ejercicio de sus funciones y para evitar que esto se produzca la jurisprudencia exige la aplicación de principios propios del ámbito sancionador, si bien tamizados por las peculiaridades de la vida parlamentaria, a cuyos protagonistas se les presume el conocimiento de su *lex artis*.

Las alteraciones que el debate parlamentario ha padecido en las últimas décadas con la llegada de unas tecnologías propicias para los llamativos gestos que al instante circulan entre la ciudadanía, en nada alteran estas consideraciones. El adecuado y proporcional establecimiento de un

marco normativo –de la disciplina parlamentaria en definitiva– no solamente no supone injerencia en derecho fundamental alguno, sino que facilita el desarrollo del debate y de la libertad de expresión como fuerza creadora. Así entendida, la disciplina parlamentaria se coloca al servicio de los derechos de todos los parlamentarios y, por supuesto, al servicio de una institución cuya ejemplaridad ha de atraer la confianza y admiración de los ciudadanos.

#### BIBLIOGRAFÍA

MAY, E.: *Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Sir Barnett Cocks London, 1964.