

LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA EN LAS CORTES GENERALES

Amelia Pascual Medrano

Profesora Dra. de Derecho Constitucional
Universidad de La Rioja.

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA: CONCEPTO. III. CLASIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA «DISCIPLINA PARLAMENTARIA». IV. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS Y EL ORDEN PENAL. V. LA RECURRIBILIDAD DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS. VI. RECAPITULACIÓN FINAL.

I. INTRODUCCION

La expresión «disciplina parlamentaria» engloba una pluralidad de cuestiones que, a pesar de su estrecha relación, deben ser delimitadas a la hora de abordar su estudio. Cabe, en este sentido, comenzar por distinguir dos grandes facetas de la citada disciplina parlamentaria: de un lado, estaría aquella que nace y se regula en el propio derecho parlamentario (Constitución Española y Reglamento del Congreso y del Senado) y, consecuentemente con ello, se manifiesta públicamente; y, de otro, habría que referirse al conjunto de medidas o sanciones que los grupos parlamentarios o sus correspondientes partidos políticos prevén y aplican con el fin último de mantener la unidad ideológica y de acción de *sus parlamentarios*. Ahora bien, sabido es que esta segunda vertiente de la disciplina permanece por lo general oculta en las reglamentaciones internas de aquéllos, de manera que resulta muy difícil su análisis científico¹.

(1) A pesar de ello, esta cuestión constituye un elemento clave a la hora de abordar la realidad de nuestro actual sistema representativo y la virtualidad de la prohibición constitucional del mandato imperativo (art. 67.2 C.E.).

Limitaré por ello mi trabajo al estudio del estricto derecho parlamentario referido a la disciplina, materia ésta que, pese a su indudable importancia, por cuanto puede afectar a la composición de las Cámaras resultante del proceso electoral y por ende a la formación de la legítima voluntad parlamentaria, no ha sido objeto de especial atención por nuestra amplia doctrina referida al Derecho parlamentario.

II. LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA: CONCEPTO.

Ciertamente no resulta sencillo dar una definición de la disciplina parlamentaria que pueda integrar la variedad de supuestos que, bajo esa denominación, se suelen colocar. Desde una perspectiva territorial o espacial, PEREZ-SERRANO JAUREGUI señala que estaríamos «ante el conjunto de actitudes y medidas tendentes a preservar y conseguir un determinado orden parlamentario», o de forma más específica, se trataría del «orden dentro del recinto parlamentario», sin importar a estos efectos que el sujeto de la disciplina sea un parlamentario o una persona que se encuentre en dicho recinto². En la misma línea, SOLE TURA y APARICIO PEREZ afirman que las medidas disciplinarias «protegen tanto el cuidado de la buena marcha de las sesiones como el mantenimiento del orden dentro del recinto parlamentario», de modo, en definitiva, que volvemos de nuevo al principio clave del «orden parlamentario», ya que éste puede, lógicamente, acoger también la idea de la buena marcha de la sesiones parlamentarias³.

(2) N. PEREZ-SERRANO JAUREGUI, «La disciplina parlamentaria. (Notas para una aproximación a su concepto)», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 2, Logroño, 1996, p. 439.

(3) J. SOLE TURA y M. A. APARICIO PEREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, 2ª ed., Madrid, 1988, p. 66. Desde una perspectiva similar, I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de la Cámaras*, Madrid, 1987, p. 111, escribe «que la existencia en las Asambleas legislativas de momentos en que, o bien sus miembros o bien los asistentes a sus sesiones, consciente o inconscientemente, violan ciertas normas de comportamiento juzgadas como necesarias para el correcto desarrollo de las tareas de la institución, hace que sea necesario conceder poderes que sirven también como amenaza que evita mayores problemas».

No obstante lo anterior, conviene ya destacar cómo el «orden parlamentario», pese a ser, efectivamente, la nota definitoria central de la disciplina, resulta insuficiente si dentro de la misma queremos incluir, tal y como hace el Reglamento del Congreso, las sanciones por incumplimiento de ciertos deberes de los Diputados⁴, las cuales, únicamente entendiendo aquel orden de un modo completamente abierto y extenso, podrían ser insertadas en el mismo. Así, cuando el Reglamento del Congreso sanciona a los Diputados que reiteradamente dejen de asistir a las sesiones, quebranten el deber de secreto, o hagan uso de su condición para el ejercicio de actividades mercantiles, industriales o profesionales (arts. 99 y 101 del R.C.), no parece que se esté protegiendo, propiamente, el orden parlamentario, sino que se trata simplemente de lograr del Diputado individual el cumplimiento de sus deberes. Naturalmente, ello contribuirá también al mencionado orden, pero no es ésta su función primaria.

Resulta evidente que, en último término, todas las medidas disciplinarias son, en definitiva, la consecuencia del incumplimiento del deber de los parlamentarios (o de los ciudadanos que se encuentren en esa sede) de actuar conforme al Reglamento; pero sólo las que son referibles a la actividad desarrollada en el interior de las Cámaras pueden incardinarse claramente en la noción «orden parlamentario». Así, por ejemplo, una llamada al orden a un Diputado (art. 103 del R.C.), no deja de ser sino la consecuencia del incumplimiento por éste de su deber de actuar conforme al Reglamento, y de forma más específica, respetando la cortesía y el orden parlamentario (art. 16 del R.C.), lo cual, por otra parte, es una mera aplicación del art. 9.1 de la Constitución. Ahora bien, en este caso, se trata de proteger directamente el orden dentro del recinto parlamentario, sea éste perturbado por los propios parlamentarios o por terceros, mientras que en los que antes comentábamos se trata de asegurar el cumplimiento de ciertas obligaciones de los parlamentarios no vinculadas estrictamente al orden en sede parlamentaria, lo

(4) El Reglamento del Senado, mucho más fragmentario en la regulación de estos aspectos, sanciona únicamente (art. 23.2) el incumplimiento del deber de asistencia de los Senadores, si bien dicha previsión no está insertada en el mismo dentro del capítulo VIII dedicado a la disciplina parlamentaria.

que, por lo demás, no es, en absoluto, ajeno al significado usual del término disciplina, que en una de sus acepciones alude justamente a la «observancia de las leyes y ordenamientos de una profesión o instituto»⁵.

En este mismo sentido, los propios SOLE TURA y APARICIO PEREZ, a la delimitación citada más arriba, unen, a modo de complemento, «otra serie de sanciones que pueden imponerse al parlamentario por incumplir sus obligaciones con la Cámara y con su propia condición de parlamentario»⁶.

A partir de todo ello y aunque, en realidad, esta cuestión conceptual no altere el análisis singular de esta materia, creemos más adecuado, o por lo menos, más comprensivo del fenómeno que nos ocupa, vincular la expresión «disciplina parlamentaria» (Capítulo VIII del R.C. y del R.S.), a todas aquellas medidas coercitivas o sanciones que cabe adoptar a fin de lograr un adecuado cumplimiento de las normas ordenadoras de la actividad de la Cámara. A esta declaración de principio cabría añadir dos rasgos comunes o generales en este ámbito: el sujeto de la disciplina no es únicamente el parlamentario y, a pesar de la preeminencia en este terreno de los Presidentes de las Cámaras, son varios los órganos parlamentarios encargados de su observancia.

En cuanto al fundamento de la disciplina parlamentaria, como muy bien observaba ya PEREZ SERRANO, hay que tener en cuenta que «no basta con que cada Cámara pueda regular internamente su propia vida; para asegurar la independencia de la Asamblea se necesita además que no esté sometida a ningún Poder ajeno en lo que respecta al señorío de su recinto y que no dependa de otra autoridad en cuanto concierne al orden y régimen del edificio y de los que en él se encuentran». En el ámbito parlamentario, el poder disciplinario resulta así «una exigencia impuesta por la necesidad de mante-

(5) Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua española*, 21ª ed., Madrid, 1992.

(6) J. SOLE TURA y M. A. APARICIO PEREZ, *Las Cortes...*, ob. cit., p. 67.

ner el orden, obligar a obediencia y procurar el despacho adecuado de los asuntos»⁷.

III. CLASIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA «DISCIPLINA PARLAMENTARIA».

Reconociendo de antemano la relatividad inherente a cualquier clasificación, nos parece, sin embargo, que, al menos con una finalidad puramente didáctica, conviene establecer algún criterio de clasificación de toda la normativa referida a la disciplina parlamentaria⁸. En este sentido, nos parece que lo que resulta más esclarecedor o, por lo menos, más operativo al abordar su análisis, es la división de la disciplina parlamentaria de acuerdo a un criterio teológico⁹. Cabe así, referirnos primero a las sanciones por incumplimiento de ciertos deberes, cuyo fin inmediato es lograr del parlamentario una adecuada observancia de las funciones inherentes a su *status*; segundo, a las medidas o sanciones destinadas a mantener el orden en los debates parlamentarios; y, tercero, a las medidas o sanciones tendentes a mantener el orden dentro del recinto parlamentario. Como puede apreciarse, en el primer caso, el elemento subjetivo esta circunscrito a los miembros del Parlamento, mientras que, en los dos restantes, nos encontramos ante un criterio eminentemente espacial, si bien, como veremos, este vendrá matizado según se trate de un Diputado o Senador, o de un tercero ajeno al mandato parlamentario. Veamos ya detenidamente cada uno de ellos.

(7) N. PEREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, 2ª ed., Madrid, 1984, pp. 774 y 775. En el mismo sentido, P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ y B. PENDAS GARCIA «artículo 72. 3», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, dir. O. ALZAGA, Madrid, 1989, vol. VI, p. 448.

(8) En el Reglamento del Congreso se dedica el Capítulo VIII del Título IV -«De las disposiciones generales de funcionamiento»- a la «disciplina parlamentaria» y, a su vez, dicho Capítulo se subdivide en tres secciones (arts. 99 a 107): «De las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los Diputados», «De las llamadas a la cuestión y al orden» y «Del orden dentro del recinto parlamentario». En el Reglamento del Senado, mucho más escueto a este respecto, se dedica específicamente a la «disciplina» el Capítulo VIII del Título III -«De la organización y el funcionamiento del Senado»-, sin realizar ninguna otra subdivisión. No obstante lo cual, a la vista de la delimitación que de esta materia hemos efectuado, cabría sumar a dicha regulación las previsiones de los arts. 23.2, 38 y 39.

(9) Cabrían por supuesto otras clasificaciones atendiendo, por ejemplo, al sujeto de la disciplina o al órgano que la impone, pero, tal y como indicamos en el texto, y admitiendo la subjetividad que ello conlleva, nos ha parecido que el referido criterio finalístico es el que metodológicamente resulta más satisfactorio.

1. Sanciones por incumplimiento de deberes parlamentarios.

A tenor del art. 99.1 del R.C. el Diputado podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6 a 9 del Reglamento cuando de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones y cuando quebrante el deber de secreto establecido en el artículo 16. Dicha disposición, como la facultad -que veremos más adelante- de suspensión temporal en la condición de Diputado por el Pleno de la Cámara (art. 101 del R.C), vienen a dotar de contenido la previsión del art. 21.1 del R.C., que establece que «el Diputado quedará suspendido en sus derechos y deberes parlamentarios: 1º En los casos en que así proceda, por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria establecidas en el presente Reglamento»¹⁰.

A. El derecho-deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones.

La primera causa de sanción disciplinaria -cuyo estudio, por lo demás, nos servirá, a fin de no ser repetitivos en demasía, de punto de referencia en el de las demás- es pues la inasistencia reiterada o notoria del Diputado a las sesiones del Pleno o de las Comisiones, lo que nos conecta inmediatamente con la expresa consignación, en el art. 15 del R.C., del deber de los Diputados de asistir a las mismas.

En una primera aproximación a dicho deber, resulta evidente que su cumplimiento se constituye en el presupuesto indispensable para la consecución de las funciones parlamentarias. Justamente

(10) Junto a ello, se establece también, como supuesto de suspensión, la prisión preventiva del Diputado una vez concedido el suplicatorio. De otro lado, el apartado segundo del mismo precepto prevé una suspensión que, además de los derechos y deberes parlamentarios, abarca también las prerrogativas parlamentarias, en el caso de que una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria. Cfr. a este respecto F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, *El mandato parlamentario*, Madrid, 1991, pp. 231 y 232.

desde esta perspectiva, el Auto del T.C. 1227/1988, de 7 de noviembre -motivado por una sanción de suspensión de derechos a los parlamentarios de Herri Batasuna del Parlamento de Navarra fundamentada en su reiterada inasistencia¹¹- afirma que este deber que el Reglamento de la Cámara -en este caso de Navarra- impone a los parlamentarios «constituye, sin duda, una faceta esencial de la propia función parlamentaria». La asistencia a las sesiones se concibe así, por el Alto Tribunal, no tan sólo como un mero deber reglamentario, sino al tiempo como «un requisito inexcusable para el cumplimiento de la globalidad de las tareas parlamentarias» o «una condición imprescindible para el cumplimiento de todas las tareas propias del cargo», las cuales, en el caso de los parlamentarios, derivan -recuerda el Tribunal- de un conjunto normativo que «va desde la Constitución a los propios Reglamentos parlamentarios», sin que quepa aceptar que las mismas queden «a discreción» de su titular.

Y es que, en nuestra opinión, bien podría mantenerse, en esa misma línea, que, con independencia de su explicitación reglamentaria, el cumplimiento de este deber derivaría ya del propio texto constitucional, por cuanto precisamente se trata de un presupuesto imprescindible en la consecución de las funciones parlamentarias establecidas en la Constitución. Baste, en este sentido, con recordar las previsiones del art. 79 de la Constitución y ponerlas en relación con el reiterado deber positivo de los titulares de los poderes públicos -derivado del art. 9.1- de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución (S.S.T.C. 101/1983, de 18 de noviembre y 122/1983, de 16 de diciembre)¹².

(11) La crónica y documentación de todo este proceso pueden verse en M. BERMEJO GARDE, «La suspensión de los derechos de los miembros del Parlamento de Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 8, 1989, pp. 327 a 348. De otra parte, resulta asimismo muy ilustrativo el «Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la aplicación de lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados por inasistencia reiterada o notoria a las sesiones del Pleno y de las Comisiones», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, pp. 233 a 285. En el mismo, además de analizarse extensamente el artículo 99 del R.C., se hace un recorrido por la normativa a este respecto en el Derecho comparado, autonómico e histórico español.

¹² En el mismo sentido, P. DIEZ LAGO, «El deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones y el derecho al ejercicio del cargo (art. 23.2)», en *Los derechos fundamentales y libertades públicas* (XIII Jornadas de Estudio), Madrid, 1983, vol. II, p. 1744.

Aducir, como hacen los recurrentes, la libertad ideológica como justificación de su inasistencia -ya que ésta última responde a la adopción de una determinada actitud política no ocultada a sus electores- resulta, por lo demás, irrelevante. El contenido de los deberes de los cargos públicos -continúa el Auto citado- no «queda a la libre disposición de sus titulares». No cabe, en ningún caso, legitimar a través de la citada actitud política, «el desconocimiento de los deberes de un cargo público, condición que modula el ejercicio de las libertades por parte de su titular, que debe hacerse compatible con el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo que ostenta». Sea, pues, por la causa que fuere, la inasistencia injustificada supone un incumplimiento de uno de estos deberes, con la consecuencia inmediata de su posible sancionabilidad.

Llegados a este punto, y antes de analizar la concreta sanción disciplinaria establecida a este respecto, creemos necesario realizar dos puntualizaciones que delimiten esta cuestión en sus justos términos: primero, si bien es cierto -y sobre ello no parece haber controversia alguna en la doctrina y en la jurisprudencia- que el deber de asistencia es un deber impuesto reglamentariamente y que, en efecto, el mismo, en tanto requisito inexcusable para el cumplimiento de las tareas parlamentarias, constituye un deber inherente al cargo parlamentario (art. 23.2), no lo es menos que si no se establece la correspondiente sanción por su incumplimiento la anterior obligación -y, lo mismo cabe decir con otros deberes parlamentarios- sería eminentemente política y no jurídica¹³; segundo, la sanción impuesta en este ámbito, pese a no poderse encuadrar dentro del Derecho administrativo sancionador y, menos aún, dentro del Derecho penal, debe sujetarse en todo caso a los límites derivados del art. 25.1 de la Constitución, que el Tribunal Constitucional no duda en aplicar a estos supuestos (SS.T.C. 136/1989, de 19 de julio, F.3, y 169/1995, de 20 de noviembre, F.3)¹⁴.

(13) La sanción, sin embargo, no puede consistir, en ningún caso, dado el carácter representativo del cargo, en la pérdida del mandato parlamentario. Cfr. S.T.C. 4/1981, de 2 de febrero, F. 10. En el mismo sentido, M. PULIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*, Madrid, 1992, p. 337; y F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, *El mandato ...*, ob. cit., p. 244.

(14) En este sentido, *mutatis mutandis* el Tribunal Constitucional (S.T.C. 77/1983, de 3 de octubre, F. 3) ha señalado que «los límites que la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el art. 25.1 de la CE son: a) la legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal [...]; b) la interdicción de las penas de privación de libertad [...]; c) el respeto a los derechos de defensa, reconocidos en el art. 24 de la CE [...], y d) finalmente, la subordinación a la autoridad judicial».

El R.C. prevé, como ya hemos dicho, que el Diputado podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6 a 9 del Reglamento, «cuando de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones», de manera que, en principio -y sin perjuicio de las consideraciones que haremos más adelante-, por lo que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, nada cabe objetar¹⁵. Es más, aun sin pretender entrar ahora en la discusión doctrinal, todavía no cerrada, acerca de la naturaleza y el rango normativo de los Reglamentos parlamentarios, hemos de constatar que, a los efectos que aquí interesan, parece que no cabe cuestionar su suficiencia a la hora de fijar sanciones a los parlamentarios, incluso

(15) El T.C. ha afirmado en repetidas ocasiones que «es preciso recordar 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 la observancia de los límites previstos por dichas normas». S.T.C. 136/1989, de 19 de julio, F. 2. Por contra, J. BLASCO JAUREGUI, «Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario», en *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, 1997, p. 273, se lamenta —a nuestro juicio erróneamente ya que, en este punto, parece olvidar la vinculatoriedad a todos los poderes públicos de los derechos fundamentales (art. 53.1 de la C.E.)— de que la rigidez y el formalismo del Tribunal Constitucional en este terreno suponga que «los órganos parlamentarios ven fuertemente limitada su capacidad de acción a la hora de aplicar sanciones que impliquen la suspensión de la actividad de un parlamentario».

cuando éstas afectan al ejercicio del derecho del art. 23.2¹⁶.

A partir de lo anterior debemos analizar, en primer lugar, hasta qué punto el Reglamento del Congreso ha realizado una correcta tipificación de la infracción *ex art.* 25.1 de la Constitución. El Reglamento del Congreso habla así de inasistencia voluntaria «de forma reiterada o notoria» a las sesiones del Pleno o de las Comisiones, lo cual, obviamente, nos sitúa en un plano de cierta indeterminación, puesto que, en este caso, la Mesa del Congreso, un

(16) Como indica el T.C. (Sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, F. 6) el derecho del art. 23.2 «garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga —STC 32/1985, de 6 de marzo—, ya que en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico». Más adelante —F.7— añade que «el derecho fundamental del art. 23. 2 de la Constitución, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, *compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas*». En los mismos términos se manifiesta la S.T.C. 214/1990, de 20 de diciembre, F. 5. Por lo demás, estamos de acuerdo con M. PULIDO QUECEDO, *El acceso ...*, ob. cit., p.105, en que la reserva de ley del art. 23.2 es, en definitiva, una reserva de ley compleja: ley orgánica, ley ordinaria, Reglamentos parlamentarios... En general, sobre la naturaleza normativa del Reglamento parlamentario y su posición en el sistema de fuentes, el Tribunal Constitucional afirma (S.T.C 101/1983, de 22 de noviembre) que «los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80 entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento...». De otra parte, viene insistiendo también (SS.T.C. 118/1988, 161/1988, 119/1990) en la idea de su fuerza o valor de ley. Asimismo, entre los estudios doctrinales españoles, cabe citar a N. PEREZ SERRANO, «Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, 1959, pp. 99 a 169; J. CANO BUESO, «El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 40, 1984, pp. 85 a 99; M. C. CILLAN GARCIA DE ITURROSPE, «Teoría general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, vol. I, pp. 355 a 400; J. RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ, «Los reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del derecho español», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, vol. I, pp. 181 a 187; M. R. RIPOLLES SERRANO, «Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española de 1978», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 6, 1985, pp. 277 a 302; A. TORRES DEL MORAL, «Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm.

10, 1986, pp. 7 a 22.

evidente margen de apreciación a la hora de calificar dicha inasistencia como reiterada o notoria. A este respecto, conviene comenzar por aclarar que el Tribunal Constitucional, en numerosas ocasiones ha recordado que «si bien los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables, no vulnera la exigencia de la *lex certa* que incorpora el art. 25.1 de la Constitución la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permita prever, por consiguiente, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de la conductas constitutivas de la infracción tipificada, pues como ha declarado este Tribunal en reiteradas ocasiones (STC 62/1982, de 15 de octubre, ATC 703/1985, de 16 de octubre, entre otras resoluciones), dado que los conceptos legales no pueden alcanzar, por impedirlo la propia naturaleza de las cosas, una precisión y claridad absolutas, es necesario en ocasiones un margen de indeterminación en la formulación de los tipos ilícitos que no entra en conflicto con el principio de legalidad, en tanto no aboque a una inseguridad jurídica insuperable con arreglo a los criterios interpretativos enunciados»¹⁷.

Del mismo modo, el Tribunal reitera la constitucionalidad de la utilización de «conceptos cuya delimitación permite un margen de apreciación» (S.T.C. de 15 de octubre de 1986). En definitiva, como muy bien resume NIETO, la regla de oro en este terreno consiste en que «la tipificación puede ser lo bastante flexible como para permitir al operador jurídico un margen de actuación a la hora de determinar la infracción y la sanción concretas, pero no tanto como para permitirle que “cree” figuras de infracción supliendo las imprecisiones de la norma»¹⁸.

(17) SS.T.C. 69/1989, de 20 de abril, F.1; 219/1989, de 21 de diciembre, F. 5; 150/1991, de 4 de julio, F.5.

(18) A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, 2ª ed., Madrid, 1994, p. 297.

A la vista de ello hay que concluir, a nuestro juicio, en la corrección de la tipificación efectuada por el Reglamento del Congreso. A pesar de que, por supuesto, la fórmula empleada encierre cierto grado de imprecisión y quepa interpretarla o apreciarla en términos más o menos rigurosos, creemos que permite a los Diputados conocer con suficiente seguridad la conducta sancionada¹⁹. Constatemos, no obstante, el hecho de que, si bien normalmente la reiteración y la notoriedad van a ir de la mano, o si se prefiere, la reiteración traerá consigo la notoriedad, no cabe excluir la posibilidad de una inasistencia reiterada no notoria, esto es, no evidente, ni conocida por todos; y, de la misma manera, una inasistencia notoria (por ejemplo, mediando una declaración pública al respecto) no reiterada, aunque, en este último caso, dado el tenor literal del art. 99. 1, 1º -«a las sesiones»- creemos que queda también excluida la posibilidad de sanción cuando la misma se produzca de modo aislado.

En segundo lugar, y de modo paralelo, nos resta estudiar la tipificación de la concreta sanción impuesta por los hechos anteriores. La misma no es otra que la privación, por acuerdo de la Mesa²⁰, de alguno o de todos los derechos que le conceden al Diputado los artículos 6 a 9 del Reglamento (art. 99.1 del R.C.). Dicho acuerdo -añade el art. 99.2- será motivado y «señalará la extensión y duración de las sanciones, que podrán extenderse también a la parte alícuota de subvención contemplada en el artículo 28 del presente Reglamento». A este respecto, como indica CAAMAÑO DOMINGUEZ, el Reglamento no fija el tiempo de duración de la sanción, ni a qué concretos derechos puede afectar, dejándose estos extremos a la ponderación de la Mesa de la Cámara. Y ello, a juicio del antedicho autor, «contradice flagrantemente las garantías mínimas de seguridad jurídica en materia sancionadora»²¹.

(19) A este respecto, tal y como señala el «Informe de la Secretaría General del Congreso...», ob. cit., p. 258, el deber de asistencia debe, por lógica, entenderse cumplido «con el simple hecho de la presencia física en la sesión, independientemente de su duración y del momento en que se produzca [...]. La inasistencia sólo se producirá, por tanto, por la total y completa falta de participación en las actividades del órgano parlamentario reglamentariamente reunido, sea éste el Pleno o las Comisiones de las que el Diputado forme parte».

(20) No obstante los términos literales del artículo 72.3 de la C.E.: «Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes», nuestra doctrina ha venido entendiendo acertadamente que el mismo no significa, que el Presidente de la Cámara, pese a su indudable preeminencia en este terreno, sea «la única autoridad con poder administrativo y de policía en el seno de las Cámaras». J. SOLE TURA y M. A. APARICIO PEREZ, *Las Cortes...*, ob. cit., p. 121. En la misma línea, I. TORRES MURO, *Los órganos...*, ob. cit., pp. 124 y 125; y F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1990, p. 165.

(21) F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, *El mandato...*, ob. cit., p. 237.

En efecto, el Reglamento del Congreso parece que debiera haber sido más explícito en la regulación de estos supuestos, que además de poseer la delicadeza innata de la materia sancionadora, pueden suponer, nada menos, que la modificación de la composición y, por ende, de la voluntad parlamentaria resultante del proceso electoral. Ahora bien, a la vista de la jurisprudencia anterior y dado que, en definitiva, el Reglamento, lejos de dar una habilitación en blanco a la Mesa, predetermina los límites de la posible sanción así como su carácter, en todo caso, temporal, estimamos que cabe defender, al menos desde un punto de vista estrictamente jurídico, su licitud. Ciertamente, en la concreción de la extensión y duración de la sanción, se está dando un amplio margen de apreciación a la Mesa, pero, como decimos, éste se enmarca dentro de unos límites expresamente consignados por el Reglamento. Por lo demás, recordemos como, en cualquier caso, la resolución de la Mesa debe ser motivada (art. 99.2 del R.C.).

Otra cosa es que, como asimismo pone de manifiesto CAAMAÑO DOMINGUEZ, nuestro Reglamento, dentro del ámbito europeo, haya sido especialmente riguroso a la hora de fijar la sanción por este tipo de conductas, lo cual, en efecto, «obliga a pensar que, o bien la regulación española es una normación “ejemplificante y puntera” en la batalla contra el ausentismo [sic.] parlamentario, o bien, que existen otras razones jurídico-políticas que justifican el mantenimiento de tan drásticas medidas»²². Seguramente la realidad está más cercana a esta segunda perspectiva, y la existencia entre nosotros de partidos antisistema que, tal y como hemos podido ver más arriba, utilizan esta inasistencia como un medio de estrategia política, no puede ser ajena a esta estricta regulación.

(22) F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, *El mandato...*, ob. cit., p. 235. Un poco más arriba (p. 234) señala que «no deja, cuando menos, de sorprender el tratamiento normativo que recibe la inasistencia parlamentaria, que bien podría calificarse, desde una óptica comparada, como “desproporcionado” por el rigor de su sanción». Dicho rigor es, no obstante, ampliamente superado por el Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal que sanciona (art. 4), con la pérdida del mandato parlamentario, a los Diputados que no tomen asiento en la Asamblea hasta la cuarta reunión o dejen de comparecer a cuatro reuniones del Pleno por cada sesión legislativa (del 15 de octubre al 15 de junio, art. 46),

salvo causa justificada.

Dentro de los derechos suspendibles -asistencia, voto, desempeño de las funciones atribuidas por el Reglamento, solicitud de datos, informes o documentos, asignaciones económicas, cotizaciones sociales (arts. 6 a 9 del R.C.)- son seguramente los derechos de índole económica los que, en la práctica, tienen mayor virtualidad y sentido. En cuanto a la duración de la sanción, cabe lógicamente establecer un plazo concreto que, por lo demás, bien podría coincidir justamente con el período de inasistencia; pero no cabe descartar tampoco -dada la amplitud del art. 99. 2 del R.C.- la fijación de la sanción, únicamente, «por el tiempo en que continúe la falta de asistencia del Parlamentario sancionado»²³. Con todo, tanto la entidad o extensión de la sanción, cuanto su duración, deben ser, en cualquier caso, proporcionadas con los hechos enjuiciados, y de incumplirse tal principio, será luego el Tribunal Constitucional el que, en la vía de amparo, pueda anular la misma²⁴.

Por último, destaquemos que, no obstante la ausencia de previsiones reglamentarias específicas tendentes a garantizar, en este ámbito, el necesario respeto de los derechos de defensa, reconocidos en el art. 24 de la Constitución (S.T.C., 77/1983, de 3 de octubre, F. 3), básicamente presunción de inocencia²⁵ y principio de audiencia, la garantía de los mismos parece requerir de la Mesa una mínima actividad probatoria de los hechos imputados y la posibilidad de una audiencia previa del parlamentario afectado, a fin de que pueda realizar las alegaciones pertinentes y proponer las pruebas que estime oportunas²⁶.

(23) Así, Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco de 11 y 25 de marzo de 1987. Ambos citados en el «Informe de la Secretaría General del Congreso...», ob. cit., p. 280.

(24) Como ejemplo, y aunque finalmente el Tribunal Constitucional descarta, en este caso, la existencia de desproporción en la sanción impuesta, baste citar el A.T.C. 1227/88, de 7 de noviembre, F. 3.

(25) A este respecto, el Tribunal Constitucional (S.T.C. 13/1982, de 1 de abril, F.2) señala, de forma tajante, que «el derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos». En la misma línea, S.T.C. 76/1990, de 26 de abril, F. 8.B.

(26) En el mismo sentido, véase el «Informe de la Secretaría General del Congreso...», ob. cit., pp. 273 y ss; y el primer Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamen-

to de Navarra, en M. BERMEJO GARDE, «La suspensión...», ob. cit., p. 336.

Junto a estas sanciones que puede imponer la Mesa, se prevé en el art. 101.1 que «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: 1º Cuando impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo 99, el Diputado persistiere en su actitud». La propuesta -a tenor del apartado segundo del citado precepto- debe formularse por la Mesa y se someterá a la consideración y decisión del Pleno en sesión secreta. En el debate, los Grupos Parlamentarios podrán intervenir por medio de sus portavoces. De forma pues, que una vez impuesta y cumplida la sanción que veíamos más arriba, si el Diputado persiste en su inasistencia a las sesiones, la consecuencia sancionatoria no será ya una nueva aplicación del art. 99, sino que, ahora, dicha inasistencia puede traer consigo la suspensión temporal en la condición de Diputado. Ahora bien, la sanción resultante de estas dos vías no es, sin embargo, y frente a lo que en principio pudiera parecer, demasiado diferente.

Tal y como indicábamos antes, el art. 99 fija los límites de la sanción a imponer por la Mesa, aunque, dentro de los mismos, ésta puede motivadamente -y, por supuesto, teniendo bien presente el principio de igualdad- graduar dicha sanción, tanto en lo referente a su duración cuanto al ámbito material de la misma. Por contra, si se da lugar al supuesto del art. 101.1 1º, la sanción prevista es la suspensión temporal en la condición de Diputado, lo cual significa que éste quedará, en todo caso, por el tiempo que se acuerde, suspendido en todos sus derechos y deberes²⁷.

Ahora bien, la sanción de la Mesa, prevista en el art. 99, puede tener a la postre el mismo efecto, dado que se le faculta también para suspender al Diputado de todos los derechos que le conceden los artículos 6 a 9 y, si bien es cierto que fuera de los preceptos citados es también posible detectar derechos de los Diputados -presentación de enmiendas (art. 110.1), suscripción de una moción de censura art. 175.2), etc.-, los mismos pueden quedar suspendidos sobre

(27) Conviene aclarar a este respecto que, dado el juego de los arts. 21 y 101 del R.C., la suspensión queda limitada a los derechos y deberes del Diputado y no a las prerrogativas, las cuales, a la vista del apartado segundo del art. 21, únicamente quedan suspendidas «cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumpli-

miento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria». la base del art. 6.2 que reconoce genéricamente que «los Diputados tendrán derecho a formar parte, al menos, de una comisión y a *ejercer la facultades y desempeñar las funciones que este Reglamento les atribuye*». Por esta vía, pues, la suspensión de derechos parece que podría ser total.

A pesar de lo anterior, y haciendo una interpretación conjunta de ambos preceptos, resulta, sin duda, más correcto reservar la suspensión total de derechos -lo que implica, obviamente, la imposibilidad material de cumplir con los deberes parlamentarios- al supuesto del art. 101.1. 1º que, por lo demás, supone un mayor grado de garantía para el Diputado, dado que la sanción va a venir impuesta, tras un debate, por el Pleno de la Cámara y no únicamente por la Mesa.

De todas formas, y para acabar con esta cuestión, es necesario reconocer que, a nuestro juicio, a pesar de que es posible obtener en cuanto a sus efectos una sanción idéntica a través del art. 99 y del 101, no cabe desconocer una mayor entidad formal y, por ende, una transcendencia pública más acusada en el caso de la suspensión temporal en la condición de Diputado.

Por su parte, el Reglamento del Senado -en general, mucho menos detallista que el del Congreso a la hora de regular toda esta materia-, se ha referido a esta cuestión en el art. 23. 2: «No obstante lo anterior, el Senador que reiteradamente dejare de asistir a las sesiones, sin haber obtenido licencia de la Mesa, podrá ser privado de su asignación por uno o más meses»²⁸. Al respecto, hay que poner enseguida de manifiesto que dicha regulación no se inserta, en este caso, dentro de la disciplina parlamentaria (arts. 101 a 103).

Resulta además sorprendente, dado que no acertamos a imaginar razones materiales que justifiquen una regulación diferente de estos supuestos en ambos Reglamentos, que la inasistencia injustificada y reiterada de los Senadores, a diferencia de lo visto en el

(28) Correlativamente el art. 20 del R.S. dispone que «Los Senadores tendrán el derecho y el deber de asistir a las sesiones plenarias y a las de las Comisiones de que for-

men parte,...».

Congreso, únicamente provoque la privación de su asignación económica por uno o varios meses. De otra parte, además, destaca el hecho de que, aun siendo esta sanción mucho menos severa, la misma deba adoptarse, en todo caso, por el Pleno de la Cámara en sesión secreta a propuesta de la Presidencia. Ello, por supuesto, se enmarca dentro de la autonomía reglamentaria de cada Cámara establecida por el art. 72 de la Constitución, pero no podemos dejar de constatar, si se quiere desde una perspectiva puramente sociológica, que dicha diferenciación bien podría dar la impresión -por comparación- de una mayor tolerancia con el absentismo de los Senadores que en nada favorece la ya deteriorada imagen pública de la Cámara alta.

B. El deber de secreto.

El segundo supuesto, previsto por el art. 99 del R.C., que puede originar la suspensión por la Mesa de derechos (arts. 6 a 9) y la reducción alícuota de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios (art. 28), es el quebrantamiento del deber de secreto establecido en el artículo 16 del Reglamento. Este establece que «los Diputados están obligados a adecuar su conducta al Reglamento [...], así como a no divulgar actuaciones que, según lo dispuesto en aquél, pueden tener excepcionalmente el carácter de secretas», lo que nos conduce directamente a los arts. 63 y 64 del Reglamento.

De este modo, la tipificación de la infracción parece ser, en este caso, bastante precisa: divulgación de actuaciones que, de acuerdo con el Reglamento, tengan el carácter de secretas; por más que, como en la circunstancia de la inasistencia, la Mesa tiene un considerable margen de apreciación a la hora de fijar, dentro de los límites establecidos por el art. 99, el ámbito material y la duración de la sanción.

No obstante lo anterior, debemos poner también de manifiesto que la constatación de la infracción de este deber parlamentario puede plantear numerosos interrogantes. Así, aunque en ocasiones dicha infracción es patente, puesto que se realiza directamente por el Diputado a través de los medios de comunicación social, bien puede ocurrir que de la misma se tenga constancia únicamente por-

que los anteriores medios apunten como fuente de sus informaciones a un determinado Diputado, supuesto éste en el que la determinación exacta de los hechos excede lógicamente del ámbito parlamentario.

Junto a ello y de igual modo también que en el caso de inasistencia, si una vez cumplida la sanción de la Mesa el Diputado persiste en su actitud, la consecuencia puede ser la suspensión temporal en la condición de Diputado, lo que implica, en cualquier caso, la suspensión de todos sus derechos²⁹.

En este supuesto, el Reglamento (art. 99.1, 2º) faculta además a la Mesa para que, «en atención a la gravedad de la conducta o al daño causado por afectar a la seguridad del Estado», pueda directamente proponer al Pleno la adopción de las medidas previstas en el artículo 101. Seguramente -dejando aparte la interpretación, expuesta más arriba, en torno a la posible identidad material de la sanción resultante de la aplicación del art. 99 y 101-, con la citada previsión, introducida por la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre publicidad de las Comisiones de Investigación, aprobada el 16 de junio de 1994, se pretendió reforzar el cumplimiento del deber de secreto por aquellos años penosamente burlado en el seno de las Comisiones de investigación. Con todo, resulta patente que de nuevo topamos con un considerable margen de indeterminación en la concreción de este supuesto.

Por otra parte, con esta previsión -consciente o inconscientemente- se posibilitaba el hacer uso directamente de lo dispuesto en el apartado tercero del art. 101: «Si la causa de la sanción pudiera ser, a juicio de la Mesa, constitutiva de delito, la Presidencia pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente». Resulta así que la inasistencia de los Diputados es una cuestión inserta en el funcionamiento interno del Congreso que únicamente compete a la potestad disciplinaria. En cambio, el quebrantamiento del deber de secreto, por más que en la mayor parte de ocasiones se mantenga también dentro de dicho ámbito, puede traspasar esos límites y encuadrarse ya dentro de un tipo penal³⁰.

(29) Tal y como veíamos al analizar el deber de asistencia, en el caso del art. 99, la suspensión de todos los derechos del Diputado es la sanción máxima posible, mientras que, en cambio, la aplicación del art. 101 supone siempre dicha suspensión.

(30) Concretamente, el de violación de secretos: artículos 417 y 418 del Código

Penal.

C. El deber de no invocar o hacer uso de la condición parlamentaria para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional.

El Reglamento del Congreso (art. 17), entre los deberes de los Diputados, señala también el de que «no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional», y sanciona su incumplimiento (arts. 101.1.4º y 101.2) con la posible suspensión temporal en la condición de Diputado por el Pleno a propuesta de la Comisión del Estatuto de los Diputados.

Aunque ya hemos visto que tampoco en los dos anteriores supuestos sancionables el Reglamento del Congreso ha sido especialmente riguroso a la hora de su tipificación, en este caso, a nuestro juicio, la previsión reglamentaria adolece de un grado de imprecisión que podría resultar incompatible con el art. 25.1 de la Constitución: ¿qué concretos supuestos de hecho cabe encuadrar en «hacer uso de su condición de parlamentarios»? ¿dónde empieza la invocación de dicha condición o la mera información? La riqueza de circunstancias que en la práctica pueden darse hace ciertamente difícil concretar, aun utilizando todos los criterios lógicos, técnicos o de experiencia que se quiera, cuáles son exactamente las conductas sancionadas³¹.

Junto a ello, destaca el hecho de que, lógicamente, estamos ante conductas que se van a producir fuera del ámbito parlamentario, de manera que no acertamos a imaginar cómo pueden ser constatadas por el Pleno. Como apunta SANTAOLALLA, «en tales casos, los principios del artículo 117 de la C.E. sobre la Administración de justicia reclaman [...], que sean los jueces y Tribunales ordinarios los competentes para enjuiciar este tipo de conductas, una vez tipificadas como delitos o faltas en las leyes correspondientes»³².

(31) Una disposición equivalente se encuentra recogida en los arts. 79 y 99 respectivamente, de los Reglamentos de la Asamblea Nacional y Senado francés. Sin embargo, la doctrina parlamentaria francesa tampoco parece haber reparado en los problemas que la misma puede suscitar. Cfr. P. AVRIL e J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 2ª ed., París, 1996, p. 40.

(32) F. SANTAOLALLA, *Derecho ...*, ob. cit., p. 135.

Y es que, en definitiva, aunque se tratara de conductas que no pudiesen ser subsumidas en los tipos penales -y recordemos al respecto que, de serlo, a juicio de la Mesa, la Presidencia «pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente» (art.101.3 del R.C.)-, resulta difícil pensar cómo pueden ser verificadas con mínimas garantías por el Pleno de la Cámara.

D. El deber de no portar armas dentro del recinto parlamentario.

La contravención de este deber es otro de los casos previstos, por el Reglamento del Congreso, que pueden originar la suspensión temporal en la condición de Diputado, acordada por el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa (arts. 101.1.3º y 101.2).

En este caso, no se trata tampoco de sancionar una perturbación del orden parlamentario, pues la conducta tipificada es meramente la de portar armas dentro del Congreso, sin que sea necesario pues que dicha conducta haya causado algún desorden. No obstante en ese supuesto, lógicamente, le serían de aplicación las previsiones de los arts. 105 y 106 del Reglamento que veremos más adelante.

Lo mismo prácticamente cabría decir respecto del Reglamento del Senado que, en el art. 102.1, establece lo siguiente: «Los Senadores no podrán portar armas en el recinto del Palacio del Senado. El que contraviniera dicha prohibición podrá ser suspendido en la función parlamentaria por la Mesa durante un plazo máximo de un mes...». La única diferencia radica, como vemos, en que en la Cámara alta la suspensión es acordada directamente por la Mesa y viene limitada al plazo máximo de un mes.

2. El mantenimiento del orden en los debates parlamentarios.

Sin perjuicio de que, siguiendo la regulación efectuada por el Reglamento del Congreso, hayamos integrado dentro del concepto de disciplina parlamentaria las sanciones por el incumplimiento de ciertos deberes de los parlamentarios, no cabe duda que son las

medidas o sanciones que cabe adoptar para el mantenimiento del orden, tanto en los debates parlamentarios cuanto, de modo más amplio, en el recinto parlamentario, la materia característica de aquélla.

Por lo que se refiere a la disciplina dentro del ámbito específico del debate parlamentario, conviene determinar en primer lugar, según señalábamos ya en páginas anteriores, que la misma, con independencia de que las consecuencias jurídicas puedan diferir, viene referida en el Reglamento del Congreso, además de a los miembros de las Cámara, a las personas que, sin ostentar tal condición, participen en dichos debates: miembros del Gobierno que no ostenten la condición de Diputado (art. 70.5 del R.C), el Defensor del Pueblo (art. 4 L.O. del Defensor del Pueblo), los delegados de las CC.AA. (art. 127), etc. Ello, es perfectamente comprensible dado que dichas personas, al igual que los Diputados, pueden ser justamente los causantes de la alteración del orden de los debates. Las mismas, toda vez que participan en éstos, tienen el deber -expresamente consignado para los Diputados en el art. 16 del R.C.- de respetar el orden y la cortesía parlamentaria³³.

El Reglamento del Congreso se refiere así genéricamente a los «oradores» en el artículo 102 -término que puede abarcar sin dificultad tanto a Diputados cuanto al resto de posibles intervinientes que no ostenten dicha condición-, y a los Diputados u oradores en los artículos 103 y 104.

Por contra, el Reglamento del Senado al regular esta cuestión se refiere únicamente a los «Senadores» (arts 101 y 103), cuando, al igual que en el Congreso, en la Cámara alta puede darse también intervenciones de personas que no ostentan esa condición (por ejemplo, miembros del Gobierno que no sean Senadores: art. 83.1). Ello no obsta, sin embargo, para que dichas personas deban por lógica someterse, del mismo modo que los Senadores, a las reglas de la discusión o debate parlamentario y, en su caso, le puedan ser aplicadas las medidas correctoras previstas.

(33) En este orden de cosas, L. M. CAZORLA PRIETO, *La oratoria parlamentaria*, Madrid, 1985, p. 124, afirma que «el concepto de cortesía como límite de la oratoria parlamentaria sigue hoy una tendencia expansiva en beneficio de las buenas formas y del

respeto general que ha de reinar en las Cámaras».

En segundo lugar, es preciso distinguir en este punto entre las sanciones propiamente dichas y las medidas que cabe adoptar con el fin meramente de ordenar un correcto y ordenado desarrollo del debate parlamentario³⁴. En este sentido resulta claro, a nuestro juicio, que las llamadas al orden o a la cuestión, que veremos a continuación, no pasan de ser una simple amonestación o llamada de atención al parlamentario o, en general, una limitación de la oratoria parlamentaria³⁵, motivada en el deber de respeto al orden y cortesía parlamentarias (art. 16 del R.C.), lo cual, por lo demás, no es ajeno, aunque se manifieste de diferentes formas, a cualquier foro de debate público o privado. Ahora bien, las antedichas medidas vienen configuradas por los Reglamentos parlamentarios como el paso previo necesario a la imposición de una verdadera sanción, de modo pues que, con independencia de su plena justificación como medidas necesarias al objeto de ordenar los debates parlamentarios y, por ende, de garantizar la buena marcha de los trabajos de las Cámaras, forman parte de la tipificación de la conducta sancionada.

La regulación efectuada a este respecto por el Reglamento del Congreso se contiene en los arts. 102 a 104.

En cuanto a la llamada a la cuestión el artículo 102 dispone que:

«1. Los oradores serán llamados a la cuestión siempre que estuvieran fuera de ella, ya por digresiones extrañas al punto de que se trate, ya por volver sobre lo que estuviere discutido o votado.

2. El Presidente retirará la palabra al orador al que hubiera de hacer una tercera llamada a la cuestión en una misma intervención».

Por su parte el artículo 103 prevé la llamada al orden en los supuestos siguientes:

«Los Diputados y los oradores serán llamados al orden:

1º Cuando profieran palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad.

(34) En esta misma óptica parece situarse F. SANTAOLALLA, *Derecho...*, ob. cit., p. 215.

(35) L. M. CAZORLA, *La oratoria...*, ob. cit., p. 124.

2ª Cuando en sus discursos faltaren a lo establecido para la buena marcha de las sesiones.

3º Cuando con interrupciones o de cualquier otra forma alteren el orden de las sesiones.

4º Cuando, retirada la palabra a un orador, pretendiere continuar haciendo uso de ella».

En uno y otro caso se da al Presidente de la Cámara, como vemos, un evidente margen de discrecionalidad que sólo la práctica puede concretar. Es más, es innegable que, si se pretende dar fluidez al debate parlamentario, este margen de flexibilidad resulta imprescindible. Por lógica, una tipificación rígida y detallista de las anteriores conductas podría acabar por constreñir y desnaturalizar el mencionado debate, de modo que, al final, las anteriores medidas producirían un efecto contraproducente respecto al fin perseguido³⁶.

El paso posterior, entrando ya en el campo estrictamente sancionador, es la posibilidad de expulsión de la sesión y la prohibición de asistencia a la siguiente.

Según el art. 104.1 del R.C., «al Diputado u orador que hubiere sido llamado al orden tres veces en una misma sesión, advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera llamada, le será retirada, en su caso, la palabra³⁷ y el Presidente, sin debate, le podrá imponer la sanción de no asistir al resto de la sesión». Lo que se completa, en el apartado segundo, con la previsión de que, «si el Diputado sancionado no atendiere al requerimiento de abandonar el salón de sesiones, el Presidente adoptará las medidas que considere oportunas para hacer efectiva la expulsión. En este caso, la Presidencia, sin perjuicio de lo establecido en el art. 101, podrá imponerle además, la prohibición de asistir a la siguiente sesión»³⁸. Por su parte, el art. 101. 3º, prevé, justamente como supuesto de suspensión temporal en la condición de Diputado, el caso de que el

(36) Sobre la práctica parlamentaria a este respecto y los mecanismos de la oratoria para bordear los límites referidos véase L. M. CAZORLA, *La oratoria...*, ob. cit. pp. 124 y ss.

(37) Cabe así la posibilidad de que el Diputado no este ya en uso de la palabra: art. 103. 4º.

(38) Correlativamente el art. 100 del R.C. prevé que «la prohibición de asistir a una o dos sesiones y la expulsión inmediata de un Diputado podrán ser impuestas por el Pre-

sidente, en los términos establecidos en el presente Reglamento». mismo, tras haber sido expulsado del Salón de Sesiones, se negare a abandonarlo.

Por lo que se refiere a este segundo apartado, llama la atención que el Reglamento, en este caso, se refiera únicamente a los Diputados. Y es que aunque, lógicamente, la remisión al art. 101 -suspensión temporal en la condición de Diputado- sólo afecta a estos últimos, el resto de la citada previsión debe, por lógica, ser igualmente aplicada al resto de oradores. Ello, de otra parte, enlazaría perfectamente con la previsión general del art. 105 del propio Reglamento del Congreso: «El Presidente, en el ejercicio de los poderes de policía a que se refiere el art. 72.3, de la Constitución, velará por el mantenimiento del orden en el recinto del Congreso de los Diputados y en todas sus dependencias, a cuyo efecto podrá adoptar cuantas medidas considere oportunas, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que perturben aquél».

Por último, el apartado tercero del art. 104, establece, para el caso del art. 103. 1º, que «el Presidente requerirá al Diputado u orador para que retire las ofensas proferidas y ordenará que no consten en el “Diario de Sesiones”. La negativa a este requerimiento podrá dar lugar a sucesivas llamadas al orden, con los efectos previstos en los apartados anteriores de este artículo».

Por su parte, el Reglamento del Senado se refiere a las llamadas al orden y a la cuestión en los arts. 101 y 103, si bien, según veremos a continuación, la regulación efectuada por aquél difiere bastante de la del Reglamento del Congreso. En general, cabe observar cómo, en el Senado, se endurecen notablemente las sanciones ante este tipo de conductas.

Los Senadores, a tenor del art. 101.1, serán llamados al orden por el Presidente: «a) Cuando profirieren palabras ofensivas al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad. b) Cuando con interrupciones o de cualquier otra forma faltaren a lo establecido para los debates».

Igual que en el Congreso, después de tres llamadas al orden,

el Presidente (art. 101.2) puede acordar la expulsión del Senador, pero, además, puede acordar también, directamente, la prohibición de asistencia a la sesión siguiente, sin necesidad de que, como en el Reglamento de la Cámara baja, el Senador se niegue a cumplir el requerimiento de expulsión. En ese supuesto concreto, el Reglamento del Senado faculta al Presidente (art. 102.3), no sólo para adoptar las medidas oportunas dirigidas a hacer efectiva dicha expulsión, sino que establece que el Presidente «acordará su suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria por el plazo máximo de un mes».

Se prevé, asimismo (art. 101.2, *in fine*), que en caso de reincidencia se someta a la Cámara -se entiende que por el Presidente- una propuesta más grave, según el procedimiento del artículo 102.3, lo que, pese a su aparente sencillez, nos plantea algún interrogante. El art. 102.3 establece el procedimiento mediante el cual el Pleno del Senado puede agravar o ampliar la suspensión en la función parlamentaria hasta un máximo de 1 año, lo que podría llevarnos a pensar que, en este supuesto de reincidencia, la sanción aplicable es asimismo la antedicha suspensión. Desde nuestro punto de vista, sin embargo, la remisión normativa se hace específicamente al procedimiento sancionador y no a la sanción en sí, de manera que, cuando el art. 101.2 indica que «se someterá a la Cámara una propuesta más grave», se deja libertad para que se propongan y se adopten sanciones menos rigurosas que la extrema de suspensión temporal. Ello parece además cohonestarse mejor con la entidad material de la conducta sancionada que, a tenor del art. 101.2, consiste simplemente en el hecho de que el Senador en las sesiones parlamentarias dé lugar, de forma reincidente, a ser llamado al orden tres veces. En suma, aunque el precepto no cierre plenamente la posibilidad de una interpretación más expansiva, parece que esa «propuesta más grave», vendría referida justamente a la posibilidad del Presidente de prohibir la asistencia al resto de la sesión y a la sesión siguiente, es decir, consistiría en prohibir la asistencia del Senador a un mayor número de sesiones.

De otra parte (art. 103), los Senadores serán llamados a la cuestión «siempre que notoriamente estuvieren fuera de ella, ya por digresiones extrañas al punto de que se trate, ya por volver nuevamente sobre lo que estuviere discutido y aprobado».

En tercer lugar, hay que analizar cuál es exactamente el ámbito de aplicación de la anterior normativa, o dicho de otra forma, si la misma viene referida exclusivamente a los debates en las sesiones de los Plenos de las Cámaras o es posible también su aplicación en el seno de las Comisiones. A nuestro juicio, el tenor literal de los preceptos reglamentarios citados más arriba no impide en absoluto su aplicación a este último ámbito. En este sentido, bien podría entenderse que las alusiones genéricas de los Reglamentos a la «sesión» o «sesiones» comprenden también a las producidas en las Comisiones y, de igual manera, las referencias al «Presidente» pueden ser aplicadas al Presidente de aquéllas³⁹.

Es más, desde un punto de vista material, no parece muy razonable establecer todo este estricto sistema de disciplina en el seno del debate parlamentario y ceñirlo exclusivamente al producido en los Plenos de las Cámaras, pues de ello resultaría el principio absurdo de que en el seno de las Comisiones podrían manifestarse, sin consecuencia alguna, las conductas indicadas.

De otra parte, el Tribunal Constitucional maneja sin objeción alguna la hipótesis de aplicación de un precepto completamente paralelo al art. 104 del Reglamento del Congreso (concretamente, el art. 106 del Reglamento del Parlamento de Galicia), en el seno de una Comisión y por el Presidente de la misma, al que le llega a reconocer expresamente la competencia sancionadora prevista en el mismo (S.T.C., 169/1995, de 20 de noviembre, F. 2).

Por último, debemos poner de manifiesto como la sujeción de los parlamentarios a este sistema disciplinario constituye, según ha apuntado el propio Tribunal Constitucional, la necesaria contraprestación a su prerrogativa de inviolabilidad (S.T.C. 51/1985, de 10 de abril, F.6). En este sentido, es un lugar común en la doctrina referida a las prerrogativas parlamentarias, la afirmación de que esta

(39) En el Senado, por lo demás, la extensión de estos preceptos a las Comisiones cuenta con un sólido apoyo en el art. 64 de su Reglamento: «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 Reglamen-

to que lo regule de forma distinta».

potestad disciplinaria reconocida por los Reglamentos constituye un límite a la inviolabilidad parlamentaria⁴⁰.

De modo pues que, aunque hacia el exterior de las Cámaras, la inviolabilidad garantice, como afirma el Tribunal Constitucional (S.T.C. 243/1988, de 19 de diciembre, F. 3.b), «la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», en el orden interno, dicha inviolabilidad encuentra su límite en el derecho disciplinario. Ello, en principio, no debe causar perplejidad alguna por cuanto parece evidente que, dada la inviolabilidad parlamentaria, la existencia de dicha potestad disciplinaria interna resulta necesaria si se quiere asegurar un eficaz desarrollo de los trabajos parlamentarios⁴¹.

Ahora bien, no cabe tampoco ignorar que un ejercicio inadecuado de la disciplina parlamentaria podría llegar a desnaturalizar el fin perseguido con la inviolabilidad⁴² y, como señala Fernández-Viagas, «de nada serviría, salvo para poner de relieve el principio de autonomía parlamentaria, que la coerción sobre el Diputado o Senador derivare de poderes internos a la Asamblea y no de elementos extraños a ella»⁴³. En este sentido, nos parece que cabe compartir, con el autor citado, la idea de que la salvaguarda de la libertad de expresión del parlamentario, exige atender al contenido real de la ofensa realizada (arts. 103. 1º, 104.3, 106). De modo pues que si ésta se deriva del discurso o crítica intelectual del que la profiere debería ser aceptada, quedando por contra vedado, por razones

d e

(40) Cfr., entre otros, A. M. ABELLAN, *El Estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, 1992, pp. 43 y ss; P. FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOME, *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores*, Madrid, 1990, pp. 60 y ss; J. SOLE TURA y M. A APARICIO PEREZ, *Las Cortes...*, ob. cit., pp. 65 y 66; P. L. MURILLO DE LA CUEVA, «Las garantías de los miembros del Parlamento vasco», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985, p. 249; y A. PIZZORUSSO, «Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984, p. 32.

(41) En el mismo sentido, V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, 5ª ed., Milán, 1993, p. 80.

(42) Como sabemos, la misma encuentra su fundamento general en el objetivo de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria y tiende, de forma más específica, a «asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan» (S.T.C. 243/1988, de 19 de diciembre, F. 3).

(43) P. FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOME, *La inviolabilidad...*, ob. cit., p. 61. cortesía y decoro parlamentario, el exabrupto y el insulto que carezcan de conexión con una exposición intelectual concreta⁴⁴.

3. *El orden dentro del recinto parlamentario.*

Junto a la normativa disciplinaria referida directamente a los debates parlamentarios, los Reglamentos del Congreso y del Senado atribuyen a los Presidentes el mantenimiento del orden dentro de dichos recintos (art. 105 del R.C. y art. 38. del R.S.). A estos efectos recordemos cómo la Constitución, en su art. 72.3, prescribe que «los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes».

En el ejercicio de dichas facultades de policía los Presidentes pueden adoptar cuantas medidas consideren oportunas o necesarias para el mantenimiento de dicho orden⁴⁵. Lo cual debe ponerse en contacto, inmediatamente, con el hecho de que es precisamente de aquéllos de quienes dependen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, destinadas a la protección y seguridad de las sedes parlamentarias⁴⁶.

(44) P. FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOME, *La inviolabilidad...*, ob. cit., pp. 65 y 66. En el mismo sentido, A. M. ABELLAN, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, 1992, p. 44 y F. SANTAOLALLA, *Derecho...*, ob. cit., p. 120. Por su parte, el Tribunal Constitucional (A.T.C. 147/1982, de 22 de abril, F. 5) ha manifestado también, a este respecto, que es necesario reconocer «un amplio margen de libertad» en el uso de la inviolabilidad: «la adopción de las medidas necesarias para garantizar que el privilegio de la inviolabilidad no es utilizado en daño de terceros corresponde en primer lugar a las propias Cámaras, a través de sus órganos de gobierno propios [...]. Una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales, tanto de los que consagran los derechos fundamentales como de los que establecen los privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los mismos derechos fundamentales. Ello no excluye la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca, por la vía que proceda y con los efectos oportunos, de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas, pudieran tener actos de las Cámaras que no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad a las Cortes Generales y a sus miembros».

(45) El art. 105 del R.C. dice expresamente que el Presidente «podrá adoptar cuantas medidas considere oportunas, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que perturbasen aquél [orden]; y, por su parte, el art. 38 del R.S. establece que «dicta cuantas medidas sean necesarias para el buen orden dentro de su recinto y da las ordenes oportunas a los funcionarios y agentes del orden».

(46) De otra parte, el art. 548 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, establece que

«el Juez necesitará para la entrada y registro en el Palacio de cualquiera de los Cuerpos Colegisladores la autorización del Presidente respectivo».

Como ya tuvimos ocasión de señalar, en este ámbito, resulta indiferente que la alteración del orden esté causada por un parlamentario o por un particular, si bien, lógicamente, las consecuencias por dicha conducta no serán idénticas en ambos casos. Resulta así, que además de esa facultad genérica de la Presidencia para adoptar cuantas medidas considere necesarias, en el Reglamento del Congreso (art. 106), se prevé específicamente que «cualquier persona que en el recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella y fuese o no Diputado, promoviere desorden grave con su conducta de obra o de palabra, será inmediatamente expulsado». A lo cual se añade que «si se tratare de un Diputado, el Presidente le suspenderá, además, en el acto en su condición de Diputado 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 101, pueda ampliar o agravar la sanción».

En este último supuesto, estamos ante el único caso en el que es posible una suspensión temporal en la condición de Diputado acordada en exclusiva por el Presidente del Congreso. Ahora bien, a este respecto hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional (S.T.C. 169/1995, de 20 de noviembre, F. 2), aun sin definirse de un modo claro, parece entender que dicha suspensión -a diferencia de las facultades disciplinarias del art. 104, que cabe entenderlas referidas asimismo a los Presidentes de las Comisiones- compete únicamente al Presidente de la Cámara⁴⁷. Interpretación ésta que, a nuestro juicio, es la única que cabe deducir en una interpretación sistemática de los artículos 105 y 106 del R.C., en conexión con el art. 72.3 de la Constitución.

(47) La citada sentencia que, aunque referida al Reglamento del Parlamento gallego, resulta aquí plenamente aplicable dada la identidad material de los preceptos examinados, afirma (F. 2) que la suspensión temporal, prevista en el art. 106 del R.C., compete al Presidente de la Cámara, mientras que la competencia sancionadora del art. 104 puede corresponder también a los Presidentes de las Comisiones. Más, con todo, maneja asimis-

mo (F. 3) la posibilidad de que se entienda que la Presidencia a la que se refiere el artículo 106 es tanto la de la Cámara como la de las Comisiones.

Por otro lado, si bien es cierto que la conducta tipificada en el art. 104, conlleva también, por lógica, un cierto desorden en la sesión parlamentaria en que se verifique, no lo es menos que el «desorden grave» al que alude ahora el art. 106 parece tener una naturaleza o entidad distinta. Así lo ha entendido, justamente, el Tribunal Constitucional en la sentencia citada más arriba. En ella (F.3), aun admitiendo que las actuaciones previstas en el art. 104 y, por ende, en el art. 101. 3º, producen sin duda un trastorno en el desarrollo de las sesiones susceptible de ser calificado de desorden, afirma que el desorden grave del art. 106 «es de otra naturaleza: manifestaciones en el recinto parlamentario, agresiones, etcétera».

Conviene resaltar, por último, que el Reglamento del Congreso, además de tipificar la conducta ilícita y la entidad de la sanción -expulsión y, si se trata de un Diputado, suspensión por plazo de hasta un mes-, delimita el momento en el que puede ser aplicada: el causante del desorden «será inmediatamente expulsado», y si se tratare de un Diputado el presidente le suspenderá «en el acto» en su condición de Diputado. En este sentido, el Tribunal Constitucional (S.T.C., 136/1989, de 19 de julio, F. 3), deja claro que «desde el punto de vista temporal, el promotor del desorden grave sólo puede ser sancionado por el Presidente inmediatamente, tanto con la expulsión cuanto, si se trata de un Diputado, con la suspensión además en el acto, de suerte que el Diputado suspendido por este motivo en su condición de tal ha debido de ser previamente expulsado del salón de sesiones»⁴⁸.

En definitiva, pues, si se aplican dichas sanciones en un momento distinto al de producirse justamente la perturbación, las mismas conculcarán el derecho fundamental del art. 25.1 de la Constitución y, por ende, en el caso del Diputado, el del art. 23.2, y ello aun cuando la perturbación del orden se haya verificado posteriormente⁴⁹.

(48) Nuevamente la sentencia citada, aunque referida a un Parlamento autonómico, concretamente, al cántabro, resulta, dada la identidad sustancial de los preceptos, perfectamente aplicable.

(49) Cfr. S.T.C. 136/1989, de 19 de julio, F.3. La misma lesión se producirá tam-

bién si las sanciones se fundamentan en hechos distintos a los verificados en el momento de su imposición (S.T.C., 169/1995, de 20 de noviembre, F. 3).

El Reglamento del Senado, por contra, no contiene una previsión análoga a la analizada, no obstante lo cual, cabe deducir a partir de la facultad genérica del Presidente (art. 38 del R.S.) de «dictar cuantas medidas sean necesarias para el buen orden dentro de su recinto», que en estas se encierra la posibilidad de expulsar a las personas -Senadores o no- que perturbaren el mencionado orden. Ahora bien, en este caso, la expulsión no es un imperativo reglamentario como en el supuesto del art. 106 del Reglamento del Congreso.

De otro lado, el Reglamento del Senado, sí que recoge expresamente dos supuestos concretos -exhibición o uso de armas y agresiones- que, sin duda, pueden ser integrados dentro del concepto de «desorden grave». Así, el art. 102 -tras recoger la obligación de los Senadores de no portar armas, lo cual, según vimos, no implica necesariamente una perturbación del orden- establece que:

«1. En todo caso, el Senador que exhiba o haga uso de un arma blanca o de fuego durante el curso de una sesión será expulsado en el acto del salón de sesiones y suspenso en la función parlamentaria durante un mes como mínimo, sin perjuicio de que la Cámara, previa propuesta de la Mesa o cincuenta Senadores, amplíe o agrave el correctivo con un máximo de un año. Esta ampliación o agravación le será propuesta al Senado en la sesión inmediata a aquella en que se produzca el incidente, previa audiencia del inculcado ante la Mesa.

2. El mismo correctivo de suspensión durante un mínimo de un mes y un máximo de un año, y por igual tramitación, se impondrá al Senador que agrediere a otro Senador o alguno de los miembros del Gobierno durante el curso de una sesión.

3. En tales supuestos, hecha la consulta de agravación a la Cámara, no se permitirá más que un discurso de explicación o de defensa de otro Senador en representación del inculcado, durante veinte minutos como máximo, y el Senado resolverá sin más trámite. El incidente será tramitado en sesión secreta.

4. Las suspensiones a que se refiere el presente artículo comprenderán siempre la pérdida de la parte proporcional correspondiente a la retribución global del Senador objeto de corrección».

El precepto transcrito plantea, no obstante, algunos interrogantes. En primer lugar, no señala quién es el llamado a decretar en el acto la expulsión y suspensión del Senador que exhiba o haga uso de un arma en el curso de una sesión, pero éste, por más que en el primer párrafo del precepto se establezca que la Mesa suspenderá al Senador que contraviniera la prohibición de portar armas dentro del recinto del Senado, no puede ser, a nuestro juicio, otro que el Presidente de la Cámara, el cual, tiene atribuida por el propio Reglamento (art. 37.10) la aplicación de las medidas de disciplina parlamentaria y (art. 38) la adopción de las medidas necesarias para el mantenimiento del orden dentro del Senado⁵⁰. En segundo lugar, hay que entender que, dada la remisión que efectúa el apartado segundo del precepto, en el caso de las agresiones, el Presidente es asimismo el encargado de sancionar al Senador, es más, aunque no se diga expresamente, cabe por lógica entender que en este caso el Presidente también expulsará de la sesión al Senador implicado. En tercer lugar, y demostrando de nuevo que la redacción de este precepto no es un modelo de claridad expositiva, se establece que el Senador en las circunstancias citadas será suspenso en la función parlamentaria durante un mes como mínimo. Ello suscita una pregunta obvia: ¿cuál es el plazo máximo de dicha suspensión que entendemos debe ser dictada, al igual que la expulsión, «en el acto»? El único límite seguro a este respecto es el que se deduce de que la Cámara, previa propuesta de la Mesa o cincuenta Senadores, pueda ampliar o agravar el correctivo hasta un máximo de un año, puesto que ello significa que la suspensión previa debe ser en todo caso por un plazo inferior. Señalemos, sin embargo, que no parece estar justificado, más aún con esta posibilidad de agravación posterior a través de un procedimiento mucho más garantista -audiencia del inculcado, discurso en su defensa en el Pleno- que el Senador sea directamente suspendido por un plazo superior al mínimo de un mes.

(50) En sentido contrario, I. TORRES MURO, *Los órganos...*, ob. cit., p. 195, atribuye esta competencia sancionadora a la Mesa.

En cuanto al orden de las tribunas, el Reglamento del Congreso (art. 107.1) establece que «el Presidente velará, en las sesiones públicas, por el mantenimiento del orden de las tribunas». A estos efectos, dispone, en el apartado segundo del mencionado precepto, que «quienes en éstas dieran muestras de aprobación o desaprobación, perturbaren el orden o faltaren a la debida compostura, serán inmediatamente expulsados del Palacio por indicación de la Presidencia, ordenando, cuando lo estime conveniente, que los Servicios de Seguridad de la Cámara levanten las oportunas diligencias por si los actos producidos pudieran ser constitutivos de delito o falta».

El Reglamento se muestra pues especialmente rígido en este ámbito: el Presidente expulsará inmediatamente a cualquier persona del público o de los medios de comunicación que diera muestras de aprobación o desaprobación, faltare a la debida compostura o causare una simple perturbación del orden. En los dos primeros supuestos señalados, como vemos, ni siquiera es necesario -por más que sea lo habitual- que dichas conductas alteren propiamente el orden, y en el tercero, a diferencia de lo previsto en el art. 106, que se trate de un desorden grave o cualificado.

De forma similar, el Reglamento del Senado señala (art. 39) que «el Presidente tomará las providencias necesarias respecto de las personas del público que perturben de cualquier modo el orden en las tribunas o galerías de la Cámara pudiendo, además, decretar su expulsión en el acto. Si la falta fuera mayor, ordenará su detención y entrega a las autoridades competentes».

IV. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS Y EL ORDEN PENAL.

El art. 101.3 del Reglamento del Congreso establece que «si la causa de sanción pudiera ser, a juicio de la Mesa, constitutiva de delito la Presidencia pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente».

Para SOLE TURA y APARICIO PEREZ dicha previsión

entraría en contradicción con los presupuestos de la inviolabilidad: «porque o es un delito de opinión que en principio se halla exento por la inviolabilidad, o, si no lo es, debe ser consecuencia de una actuación parlamentaria (por ejemplo, la violación del secreto de las deliberaciones cuando las sesiones tengan ese carácter) que se inscribe dentro del funcionamiento interno de la Cámara y debiera ser dicho órgano quién con sus medios disciplinarios resolviera definitivamente la cuestión».

Desde nuestro punto de vista, sin embargo, cabe otra interpretación más matizada de este asunto. Obviamente la previsión del art. 101.3 no tiene sentido en algunas de las conductas parlamentarias previstas en el art. 101, como la inasistencia a las sesiones o la negativa a abandonar el Salón de Sesiones, dado su carácter estrictamente interno, pero resulta también plenamente imaginable que otras, como el portar armas, hacer uso de la condición parlamentaria en actividades privadas, promover un desorden grave en el recinto parlamentario⁵¹ o incluso, incumplir el deber de secreto, puedan ser subsumidas también en algún tipo previsto en el Código Penal. Justamente en estos casos, pensamos que la previsión del art. 101.3 tendría plena virtualidad.

De otra parte hay que poner también de manifiesto que el hecho de pasar el tanto de culpa al órgano judicial competente, no significa que desaparezca la necesidad de solicitar el pertinente suplicatorio a la Cámara. Y ello, en todo caso, puesto que ya hemos visto que la suspensión en la condición de Diputado por aplicación de las normas disciplinarias no implica, a la vista del art. 21 del Reglamento del Congreso, la suspensión de sus prerrogativas⁵².

(51) Recordemos que el art. 106 del R.C. remite al art. 101 en el supuesto de que el Diputado promoviere con su conducta de obra o de palabra un desorden grave en el recinto parlamentario.

(52) Por contra, J. SOLE TURA y M. A APARICIO PEREZ, *Las Cortes...*, ob. cit., p. 68, entienden que no se eliminan los trámites posteriores de solicitud de suplicatorio sólo en el caso de que el denunciado continúe ostentando su condición de parlamentario.

V. LA RECURRIBILIDAD DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS.

Sabido es que, en virtud del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cabe acudir a éste en demanda de amparo cuando se estime que un acto de las Cortes o de alguno de sus órganos ha vulnerado algún derecho fundamental. Se trata por lo demás -frente a la regla general en este proceso constitucional- de un recurso de amparo directo: dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, los actos recurridos sean firmes⁵³.

De manera, en suma, que la imposición de una sanción parlamentaria, en la medida en que vulnera derechos fundamentales, va a poder ser controlada jurisdiccionalmente, lo cual, además de reducir a sus justos términos la doctrina de los actos *interna corporis*⁵⁴, palía, en alguna medida, las carencias garantistas de los Reglamentos parlamentarios a este respecto: audiencia del parlamentario afectado, determinación más estricta de las conductas sancionables y de las sanciones mismas, etc.

(53) El artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, establece concretamente que «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes». En este sentido, como atinadamente afirma, E. COBREROS MENDAZONA, «El "status" parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española*. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Madrid, 1991, vol. III, p. 2147, «no debe causar sorpresa que el Parlamento, en el ejercicio de las actuaciones que le son propias, también se encuentre obligado al respeto de tales derechos [fundamentales] y sometido a los mecanismos dispuestos para su reestablecimiento».

(54) Sobre este particular el Tribunal Constitucional, resumiendo su propia doctrina (SS.T.C. 118/1988, 161/1988; 23/1990) señala que «si bien no es posible instar, a través de la modalidad de recurso de amparo contemplada en el art. 42 de la LOTC, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de los actos parlamentarios internos con la Constitución o la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara), ello no quita para que en este tipo de proceso quepa determinar si tales actos han vulnerado los derechos y libertades incluidos en la Sección 1ª. del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, los cuales, según el apartado 1 del art. 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por consiguiente, también a las Asambleas legislativas, para cuya protección esta abierta la vía del recurso de amparo (STC 90/1985). Quiere esto decir 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, pues únicamente en cuanto vulneran un derecho fundamental y no por una simple infracción de las normas reglamentarias de las Cámaras son recurribles en amparo dichos actos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC».

S.T.C., 214/1990, de 20 de diciembre, F.1. Acerca del ámbito concreto de este amparo constitucional véase J. JIMENEZ CAMPO «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios» en *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, 1997, pp. 226 a 228.

Dentro de las sanciones parlamentarias son, lógicamente, las de suspensión de derechos o de suspensión en la condición parlamentaria, las que han suscitado ya varios procesos de amparo ante el Tribunal Constitucional, por violación de los derechos reconocidos en el art. 25.1 y, por ende, en el art. 23.2 de la Constitución⁵⁵. Y es que, dada la escasa entidad material de las sanciones de expulsión de la sesión y de prohibición de asistencia a la siguiente no parece muy posible que puedan dar lugar al planteamiento de recurso alguno.

En cuanto a la exigencia de firmeza de la decisión o acto parlamentario presuntamente vulnerador de derechos fundamentales, debemos poner de relieve el hecho de que no existe cauce reglamentario para recurrir internamente la sanción de suspensión, sea ésta decidida por el Pleno, la Mesa o el Presidente, de modo, pues, que una vez acordada es firme a los efectos del art. 42 de la L.O.T.C.

A la vista, sin embargo, de las escasas posibilidades otorgadas por nuestros Reglamentos de audiencia y defensa del parlamentario objeto de sanción⁵⁶, y en un intento de paliar de algún modo tal situación de indefensión, CAAMAÑO DOMINGUEZ entiende que cuando la suspensión sea acordada por la Mesa o el Presidente

(55) Tal y como afirma el Tribunal Constitucional (S.T.C. 136/1989, de 19 de julio, F.3) la imposición de una sanción de suspensión parlamentaria que conculque el derecho reconocido en el artículo 25.1 «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 ilegítimas, en el cargo público para el que fueron elegidos». Cfr. asimismo S.T.C. 169/1995, de 20 de noviembre, F. 3.

(56) En el Congreso únicamente cuando la suspensión temporal en la condición de Diputado es acordada por el Pleno de la Cámara, cabe una defensa indirecta del sancionado a través del debate a desarrollar en el mismo (art. 101.2). En el Senado, aunque por lo general se ha regulado la materia disciplinaria de modo mucho menos minucioso, se es,

por contra, en este punto, algo más garantista: se prevé previa audiencia del inculpado ante la Mesa en el supuesto de ampliación o agravación por la Cámara de la suspensión, así como un discurso de explicación o defensa de otro Senador en representación del inculpado en el debate plenario (art. 102. 1 y 3).

cabría «un ulterior recurso intraparlamentario, de suerte que, hasta que concluya éste el acuerdo de suspensión no debiere desplegar, técnicamente, su eficacia». Se trataría en este sentido de aplicar de forma extensiva o analógica a estos supuestos el «recurso de reconsideración» ante la Mesa previsto en el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso⁵⁷. Con todo, y aunque ciertamente dicha solución sería deseable, la misma parece inviable dado el silencio reglamentario sobre este particular, el cual, como reconoce el propio autor citado, ha llevado al Tribunal Constitucional en supuestos semejantes a considerar que el acto deviene en firme desde que se hace público o se practica la comunicación correspondiente⁵⁸.

Por lo demás, una vez interpuesto el correspondiente recurso de amparo, el recurrente podrá demandar del Tribunal Constitucional (art. 56 de la L.O.T.C.) la suspensión de la sanción parlamentaria. Si no se obtiene dicha suspensión, o bien la sanción ya ha sido ejecutada, y finalmente se otorga el amparo constitucional, quedaría por ver el espinoso asunto de los efectos del mismo (art. 55.1 de la L.O.T.C.). Lógicamente, la reintegración de los derechos económicos indebidamente dejados de percibir no suscita problema alguno (S.T.C. 136/1989, de 19 de julio, F.4), pero, en cambio, la admisión de la pretensión de anulación de los actos parlamentarios en los que, debido a la sanción de suspensión anulada por el Tribunal, el parlamentario afectado no ha podido participar, plantea evidentes inconvenientes.

El Tribunal Constitucional ha adoptado, no obstante, en este terreno una postura muy razonable. Así, sin descartar la posibilidad descrita más arriba, entiende que la misma no cabe de no demostrarse que la sanción ilícita ha supuesto una alteración sustantiva de la «composición de la Cámara», de «la actuación del Grupo al que está adscrito el recurrente» o, en último término, «ha impedido de

(57) F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, *El mandato...*, ob. cit., p. 242.

(58) Cfr. AA.T.C. 147/1982, de 22 de abril, F. 2 y 570/1989, de 27 de noviembre F. 1; y S.T.C. 136/1989, de 19 de julio, F. 1. manera irreparable la actuación parlamentaria del recurrente en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara» (S.T.C. 169/1995, de 20 de noviembre, F.4)⁵⁹.

V. RECAPITULACIÓN FINAL.

Una vez examinada la regulación que de la disciplina parlamentaria realizan los Reglamentos del Congreso y del Senado, no podemos terminar sin manifestar a este respecto que el breve análisis que de la misma hemos efectuado en las páginas anteriores refleja ya claramente que nos encontramos ante una normativa que, pese a su innegable transcendencia, no es modelo ni de claridad expositiva, ni de buena técnica jurídica y, lo que es más grave, ni de garantía y salvaguarda de los derechos fundamentales.

En efecto, es necesario en este terreno partir de criterios flexibles que faciliten un desarrollo fluido de la actividad parlamentaria, pero, aun con ello, parece evidente que esa pretendida flexibilidad no se vería menoscabada con una tipificación más concreta de las conductas reprobables y, más aún, de las sanciones a aplicar. Por lo demás, ya hemos tenido ocasión de ver las escasas posibilidades que tiene el parlamentario de hacerse oír antes de la imposición de la sanción y las inexistentes vías de recurso intraparlamentario, lo que resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta el rigor y la extensión temporal de las sanciones que cabe llegar a imponer en nuestro derecho parlamentario. Desde esta perspectiva y, dado que no se prevé mecanismo alguno de sustitución en el mandato parlamentario, dichas sanciones pueden suponer, a la postre, la alteración de la representación derivada de los procesos electorales.

(59) En el mismo sentido, en la S.T.C. 136/1989, de 19 de julio, F.4, se indica que «el art. 55.1 de la LOTC permite graduar la respuesta constitucional a la vulneración de los derechos fundamentales en función no sólo de las propias exigencias del derecho afectado, sino también de la necesaria preservación de otros derechos o valores merecedores de protección. En el presente caso, para que el amparo que se otorga cumpla su finalidad no es preciso restaurar una situación originaria ya agotada, retrotrayendo la actividad de la Asamblea Regional de Cantabria al momento en que los actores fueron suspendidos en sus condición de miembros de la misma, lo que implicaría dejar sin efecto todas las deliberaciones y decisiones tomadas por la Asamblea en la sesión o sesiones a las que los recurrentes no pudieron asistir, pues ésta es una *medida que, no habiendo los recurrentes acre-*

ditado que con su presencia se hubieran alcanzado resultados distintos en las decisiones adoptadas por la Asamblea, resulta desproporcionada y perturbadora de los derechos e intereses de los restantes miembros del citado cuerpo legislativo y de sus representados» (la cursiva es nuestra).

En definitiva, tanto la gravedad y trascendencia de esta materia, cuanto los múltiples y complejos problemas que su análisis suscita, demandan, en nuestra opinión, una mayor atención por parte de la doctrina; atención que es siempre el paso previo para futuras modificaciones normativas.

Por nuestra parte, en este breve estudio, no hemos pretendido sino ordenar un tanto esta abigarrada materia, poniendo a su vez de relieve sólo algunos de esos problemas e interrogantes a los que aludíamos.