



Universidad de Navarra

Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Público  
Área de Derecho Constitucional

# LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

TESIS DOCTORAL

*Dir:* Prof. Dr. D. Ángel J. Gómez Montoro

JUAN MIGUEL MATHEUS FERNÁNDEZ

Universidad de Navarra, junio de 2011

Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra

ISBN 84-8081-124-2



*A la Pequeña Venecia, que sufre.*

*A mis padres, por todo.*

*A Rafael Tomás, en prenda de gratitud.*



# SUMARIO

<b>SUMARIO .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>19</b>
<b>PRIMERA PARTE: APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DISCIPLINA PARLAMENTARIA</b>	
<b>CAPÍTULO I. DIVERSIDAD DE SENTIDOS DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA: UNA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL NEGATIVA.....</b>	<b>29</b>
1. Las distintas acepciones del concepto de Disciplina Parlamentaria .....	29
2. La disciplina parlamentaria como arte o ciencia del buen gobierno de las asambleas políticas .....	33
2.1. Los principios del buen gobierno de las asambleas políticas.....	33
2.1.1. Recta razón.....	34
2.1.2. Libertad política.....	36
2.1.3. Discusión y publicidad .....	39
2.1.4. Representación política.....	43
2.2. El arte de legislar. Los fines del buen gobierno de las asambleas políticas .....	46
2.2.1. La libertad total de los parlamentarios .....	48
2.2.2. La fiel expresión de la voluntad general .....	51
2.2.3. La preservación de las asambleas políticas .....	54
2.3. El talante moral del arte para el buen gobierno de las asambleas políticas .....	56
2.4. Valoración crítica.....	64
3. La disciplina parlamentaria como disciplina de grupo.....	67
3.1. El problema .....	67

3.2. La disciplina de grupo en la doctrina española .....	75
3.3. Una propuesta de concepto .....	76
3.4. Los condicionantes jurídicos de la disciplina de grupo .....	79
3.4.1. La Constitución .....	85
<i>A. El artículo 6 CE: la cláusula del Estado de partidos.....</i>	<i>86</i>
<i>B. El artículo 66.1 CE: la conjunción normativa del principio de</i> <i>representación y del principio democrático.....</i>	<i>88</i>
<i>C. El artículo 78.1 CE: un dato nominal aportado por el constituyente .....</i>	<i>91</i>
<i>D. El artículo 99.1 CE: disciplina de grupo y estabilidad del Gobierno.....</i>	<i>94</i>
3.4.2. Los reglamentos parlamentarios y las resoluciones supletorias dictadas por los presidentes de las Cámaras .....	97
3.4.3. Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios.....	107
3.5. La instrumentalización de los condicionantes jurídicos por parte de los órganos directivos de los partidos y de los grupos parlamentarios o la <i>parlamentarización orgánica</i> de los partidos políticos .....	111
3.6. La incidencia disciplinaria sobre la conducta y quehacer de los parlamentarios .....	121
3.7. La parlamentarización de los estatutos de los partidos políticos como fuente de la disciplina de grupo o la <i>parlamentarización material</i> de los partidos políticos.....	136

## SEGUNDA PARTE: LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA COMO SISTEMA JURÍDICO SANCIONADOR

<b>CAPÍTULO II. FUNDAMENTOS HISTÓRICO- FUNCIONALES DE LAS SANCIONES PARLAMENTARIAS.....</b>	<b>149</b>
1. El orden parlamentario como fin de los sistemas sancionadores intracámaras.....	150
2. Justificación de los poderes disciplinarios de las Cámaras parlamentarias .....	159
2.1. El carácter inherente de los poderes disciplinarios .....	163

2.2. Derecho a la autopreservación de las Cámaras y poderes disciplinarios .....	169
2.3. Poderes disciplinarios y privilegios parlamentarios.....	171
3. Desarrollo histórico de la disciplina parlamentaria .....	176
3.1. La disciplina parlamentaria como categoría histórica .....	176
3.2. The High Court of Parliament. Lex parlamenti, Lex terrae.....	178
3.3. El obstruccionismo .....	182
3.3.1. La licitud del obstruccionismo .....	184
3.3.2. Los medios del obstruccionismo .....	186
3.3.3. La lucha contra el obstruccionismo.....	188
3.4. El filibusterismo.....	191
3.4.1. Concepto y origen .....	191
3.4.2. La constitucionalidad del filibusterismo .....	195
3.4.3. El filibusterismo como cultura política.....	196

### **TERCERA PARTE: LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

<b>CAPÍTULO III. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA.....</b>	<b>203</b>
1. El concepto de disciplina parlamentaria.....	203
1.1. El estatus de la cuestión.....	203
1.2. El concepto de disciplina parlamentaria en la doctrina española .....	208
1.3. Los efectos de la disciplina parlamentaria sobre la actividad de las Cámaras .....	209
1.3.1. Autonomía.....	210
1.3.2. Unidad.....	211
1.3.3. Eficacia.....	212



1.4. Una propuesta de concepto .....	213
2. La disciplina parlamentaria y el <i>ius puniendi</i> del Estado .....	214
2.1. El problema .....	214
2.2. La unidad de los poderes punitivos del Estado .....	216
2.3. Las relaciones de sujeción especial y el <i>ius puniendi</i> del Estado.....	221
2.4. El principio de legalidad y el <i>ius puniendi</i> del Estado .....	225
2.5. El encuadre del principio de la legalidad sancionadora en las diversas potestades punitivas estatales.....	228
2.5.1. El artículo 25.1 CE y la potestad penal.....	229
2.5.2. El artículo 25.1 CE y la potestad administrativa sancionadora.....	230
2.5.3. El artículo 25.1 CE y la potestad disciplinaria .....	233
3. La potestad sancionadora de las Cámaras parlamentarias.....	235
3.1. La previsión constitucional de la potestad sancionadora de las Cámaras.....	235
3.2. Los elementos de la potestad sancionadora de las Cámaras.....	236
3.2.1. Elemento normativo.....	237
3.2.2. Elemento orgánico.....	237
3.2.3. Elemento subjetivo .....	239
3.2.4. Elemento material .....	240
3.2.5. Elemento teleológico .....	241
3.3. Los bienes jurídicos protegidos por la potestad sancionadora de las Cámaras .....	241
3.3.1. Bienes jurídicos <i>infravalentes</i> .....	242
3.3.2. Bienes jurídicos <i>supravalentes</i> .....	243
3.4. La potestad sancionadora como expresión de la autonomía punitiva de los parlamentos .....	245

3.5. La potestad sancionadora y la distinción entre autonomía parlamentaria y autonomía administrativa de los parlamentos .....	247
3.6. El desdoblamiento de la potestad sancionadora de las Cámaras: poderes administrativos y facultades de policía .....	249
3.6.1. Poderes administrativos .....	250
<i>A. El problema</i> .....	250
<i>a. Una propuesta de interpretación: los poderes administrativos de los presidentes como poderes disciplinarios</i> .....	253
<i>i. El origen del artículo 72.3 CE</i> .....	253
<i>ii. Argumentos para esta interpretación</i> .....	255
<i>b. Algunos ejemplos disciplinarios del ordenamiento jurídico español</i> .....	257
<i>i. La potestad disciplinaria de las administraciones públicas. Las relaciones de sujeción especial</i> .....	257
<i>ii. La potestad disciplinaria de las asociaciones</i> .....	258
<i>iii. La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales</i> .....	259
<i>c. La justificación de los poderes disciplinarios de las Cámaras en materia de incumplimiento de los deberes de los parlamentarios</i> .....	260
3.6.2. Facultades de policía.....	262
3.6.3. El acotamiento de la potestad sancionadora de las Cámaras en las previsiones reglamentarias de disciplina parlamentaria.....	264
3.7. El artículo 25.1 CE y la potestad sancionadora de las Cámaras.....	267
3.7.1. Los criterios doctrinales en contra de la articulación técnica del 25.1 CE con la potestad sancionadora de las Cámaras .....	267
<i>A. Artículo 25.1 CE y autonomía parlamentaria</i> .....	269
<i>B. Artículo 25.1 CE y capacidad autoorganizativa de las Cámaras</i> .....	271
<i>C. Artículo 25.1 CE y eficacia funcional de las Cámaras</i> .....	272
3.7.2. La interpretación del Tribunal Constitucional.....	273

3.7.3. El artículo 25.1 CE y el desdoblamiento de las potestades punitivas de las Cámaras .....	276
<i>A. Principio de legalidad y potestades disciplinarias</i> .....	277
<i>B. Principio de legalidad y funciones de policía</i> .....	278
4. Las fuentes del sistema jurídico sancionador de la disciplina parlamentaria.....	280
4.1. La Constitución.....	283
4.2. Los reglamentos parlamentarios .....	287
4.3. La costumbre parlamentaria.....	291
4.4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	296
5. La previsión de la disciplina parlamentaria en los reglamentos de las Cámaras .....	299
5.1. La sistematización analítica de las disposiciones disciplinarias de los reglamentos de las Cámaras .....	300
5.1.1. Cuestión previa: el carácter sistémico y subsistémico de la disciplina parlamentaria.....	301
5.1.2. Los criterios de la ordenación subsistémica de la disciplina parlamentaria.....	302
<i>A. Criterio de la cualidad relacional del sujeto sancionable</i> .....	303
<i>B. Criterio del tiempo reaccional de los órganos sancionadores</i> .....	304
<i>C. Criterio de la complejidad subsistémica de la disciplina parlamentaria</i> .....	305
<i>D. El condicionamiento recíproco entre los criterios de la ordenación                 subsistémica de la disciplina parlamentaria</i> .....	306
5.2. Los subsistemas reglamentarios de la disciplina parlamentaria.....	307
5.2.1. Las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios .....	309
<i>A. Sobre los deberes de los parlamentarios</i> .....	311
<i>a. Deber de asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones</i> .....	314

<i>b. Deber de respetar el orden y la cortesía parlamentaria</i> .....	316
<i>c. Deber de secreto</i> .....	318
<i>d. Deber de no invocar o tomar ventaja de la condición de parlamentario</i> .....	320
<i>e. Deber de no portar armas en el recinto parlamentario</i> .....	325
B. <i>Naturaleza sancionadora</i> .....	326
C. <i>Bien jurídico infravalente protegido</i> .....	326
D. <i>Órgano competente</i> .....	327
E. <i>Procedimiento sancionador</i> .....	329
<i>a. Los criterios rectores del procedimiento para las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios</i> .....	329
<i>b. Las fases del procedimiento sancionador</i> .....	332
<i>i. Iniciación</i> .....	332
<i>ii. Instrucción</i> .....	334
<i>iii. Terminación</i> .....	335
F. <i>Medidas sancionadoras</i> .....	337
G. <i>Garantías de los sujetos sancionables</i> .....	338
<i>a. Colegialidad</i> .....	338
<i>b. Deliberación</i> .....	339
<i>c. Derecho al procedimiento sancionador</i> .....	340
<i>d. Derecho a ser oído y a presentar pruebas</i> .....	341
<i>e. Confidencialidad</i> .....	342
5.2.2. Las llamadas a la cuestión y al orden .....	342
A. <i>Naturaleza sancionadora</i> .....	344
B. <i>Bien jurídico infravalente protegido</i> .....	346
C. <i>Órgano competente</i> .....	347

	<i>D. Procedimiento sancionador</i> .....	349
	<i>E. Medidas sancionadoras</i> .....	349
	<i>F. Garantías de los sujetos sancionables</i> .....	349
5.2.3.	El orden dentro del recinto parlamentario .....	351
	<i>A. Naturaleza sancionadora</i> .....	354
	<i>B. Bien jurídico infravalente protegido</i> .....	354
	<i>C. Órgano competente</i> .....	355
	<i>D. Procedimiento sancionador</i> .....	355
	<i>E. Medidas sancionadoras</i> .....	355
	<i>F. Garantías de los sujetos sancionables</i> .....	356
6.	Los rasgos comunes de las medidas sancionadoras emanadas de los subsistemas reglamentarios de disciplina parlamentaria .....	356
6.1.	Carácter disuasorio .....	357
6.2.	Carácter subsidiario .....	359
6.3.	Carácter reaccional.....	362
6.4.	Carácter de oficialidad u obligatoriedad .....	364
<b>CAPÍTULO IV. LA INCIDENCIA DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA EN LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIPUTADOS Y SENADORES .....</b>		<b>369</b>
1.	Introducción .....	369
2.	La disciplina parlamentaria y la parábola jurídica del mandato representativo de diputados y senadores.....	375
2.1.	Punto previo: el carácter resistente del mandato parlamentario .....	375
2.1.1.	Resistencia constitucional.....	376
	<i>A. El origen popular y democrático del poder público</i> .....	377

<i>B. La categoría de derecho fundamental del ius in officium (artículo 23.2 CE)</i> .....	380
2.1.2. Resistencia reglamentaria .....	383
2.2. La suspensión-sanción del mandato parlamentario .....	384
2.2.1. Concepto .....	387
<i>A. La suspensión del mandato parlamentario como privación temporal de situaciones jurídicas subjetivas</i> .....	388
<i>B. El carácter total o parcial de la suspensión del mandato parlamentario</i> .....	390
<i>C. Requisitos constitucionales para la suspensión del mandato parlamentario</i> .....	391
<i>a. Planteamiento de la cuestión</i> .....	391
<i>b. Justificación institucional</i> .....	393
<i>c. Reserva de ley</i> .....	394
<i>d. Respeto del contenido esencial del derecho al cargo público representativo. Suspensión del mandato parlamentario y principio de proporcionalidad</i> .....	396
<i>D. La suspensión del mandato parlamentario como reacción de las Cámaras ante amenazas de disfunción institucional</i> .....	398
2.3. La suspensión-sanción del mandato parlamentario y los vacíos de representación política .....	399
3. La disciplina parlamentaria y la estructura interior del estatuto jurídico de diputados y senadores .....	402
3.1. Medidas sancionadoras y prerrogativas constitucionales de los parlamentarios .....	404
3.1.1. Inviolabilidad (artículo 71.1 CE).....	407
<i>A. Naturaleza</i> .....	407
<i>B. Efectos externos y efectos internos</i> .....	408

C. <i>La inviolabilidad como límite material de la disciplina parlamentaria.</i> <i>La teoría de la compensación jurídica</i> .....	410
D. <i>Los ámbitos material y funcional de protección de la inviolabilidad y la disciplina parlamentaria</i> .....	413
a. <i>Ámbito material: ¿qué se entiende por opiniones de los parlamentarios?</i> .....	414
b. <i>Ámbito funcional: ¿qué se entiende por ejercicio de funciones parlamentarias?</i> .....	416
c. <i>La represión disciplinaria de opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria</i> .....	417
3.2. <i>Medidas sancionadoras y derechos fundamentales de los parlamentarios</i> .....	420
3.2.1. <i>Derecho fundamental a la igualdad (artículo 14 CE)</i> .....	421
3.2.2. <i>Derecho fundamental a la libertad ideológica (artículo 16 CE)</i> .....	422
A. <i>Libertad ideológica, inviolabilidad y disciplina parlamentaria</i> .....	423
B. <i>Libertad ideológica, conductas positivas o negativas de los parlamentarios y sanciones disciplinarias. En concreto, el caso del incumplimiento del deber de asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones</i> .....	423
3.2.3. <i>Derecho fundamental al honor y a la intimidad personal (artículo 18 CE)</i> .....	424
A. <i>Derecho al honor y disciplina parlamentaria</i> .....	424
B. <i>Derecho a la intimidad personal y disciplina parlamentaria</i> .....	425
3.3. <i>Medidas sancionadoras y derechos reglamentarios de los parlamentarios</i> .....	427
3.3.1. <i>Derecho a asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones</i> .....	429
3.3.2. <i>Derecho al voto parlamentario</i> .....	429
3.3.3. <i>Derecho a percibir asignaciones económicas</i> .....	431
4. <i>La disciplina intracámaras y la proyección grupal del mandato y el estatuto parlamentarios</i> .....	433

4.1. Punto previo: la institucionalización de la minoría-oposición a través de los grupos parlamentarios.....	434
4.2. La tensión grupo mayoritario-grupo minoritario a la luz de la potestad sancionadora de las Cámaras.....	436
4.3. La relación del parlamentario y el grupo minoritario en el contexto de la disciplina intracámaras .....	439
4.4. La legitimación de los actos de disciplina intracámaras en virtud de la participación de los grupos minoritarios en los procedimientos sancionadores .....	444
5. La defensa de la posición constitucional de diputados y senadores frente a los actos de disciplina parlamentaria .....	446
5.1. Los actos disciplinarios de las Cámaras parlamentarias. Naturaleza y contornos .....	449
5.1.1. El acto parlamentario sancionador. Una propuesta de definición. Sus elementos .....	450
<i>A. Declaración de voluntad punitiva de los órganos de gobierno de las Cámaras.....</i>	450
<i>B. Exteriorizada a través del procedimiento reglamentario ad hoc .....</i>	452
<i>C. Dictada en ejercicio de la potestad sancionadora de las Cortes Generales y de los demás parlamentos territoriales.....</i>	453
<i>D. Que afecta de suspensión-sanción el haz de derechos y facultades incorporados al estatuto jurídico de los parlamentarios .....</i>	454
5.2. La defensa <i>ad intra</i> de la posición constitucional de diputados y senadores .....	456
5.2.1. El recurso de reconsideración frente a actos parlamentarios sancionadores.....	458
<i>A. Interposición del recurso .....</i>	460
<i>B. Audiencia de los interesados .....</i>	462
<i>C. Resolución del recurso.....</i>	463



5.2.2. Interés práctico del recurso de reconsideración frente a actos parlamentarios sancionadores: mecanismo de conciliación y/o integración política.....	465
5.3. La defensa <i>ad extra</i> de la posición constitucional de diputados y senadores.....	466
5.3.1. Un breve recorrido por la historia del control jurisdiccional de los actos parlamentarios.....	466
<i>A. The Blackstonian Paradigm: la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos del Parlamento.....</i>	468
<i>B. The Millian Paradigm: la teoría revisionista del carácter incontrolable de los actos del Parlamento.....</i>	470
<i>C. Powell vs. McCormack: el giro estadounidense hacia el judicial review de los internal proceedings.....</i>	471
5.3.2. La opción española para el control jurisdiccional de los actos parlamentarios sancionadores: el amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.....	474
<i>A. Requisitos para la interposición del recurso.....</i>	476
<i>a. 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.....</i>	476
<i>b. Que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.....</i>	476
<i>c. Podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.....</i>	477
<i>B. Tramitación del recurso.....</i>	478
<i>C. Resolución del procedimiento.....</i>	480
<i>D. Las vicisitudes del control jurisdiccional de los actos parlamentarios sancionadores.....</i>	480

<i>a. Los efectos suspensivos del recurso de amparo constitucional sobre los actos parlamentarios sancionadores.....</i>	481
<i>b. El alcance de la nulidad de las sesiones y demás actos suscitados durante la suspensión de un parlamentario sancionado inconstitucionalmente .....</i>	483
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>487</b>
<b>JURISPRUDENCIA .....</b>	<b>507</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>511</b>



## INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente investigación es el estudio de la disciplina parlamentaria en cuanto sistema sancionador vigente en el seno de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. Se trata, fundamentalmente, de una realidad jurídica prevista en los reglamentos de las Cámaras parlamentarias. Estos instrumentos suelen desarrollar el artículo 72.3 de la Constitución en tres subsistemas disciplinarios: (i) las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, (ii) las llamadas a la cuestión y al orden y, por último, (iii) las medidas para la salvaguarda del recinto parlamentario.

En un Estado constitucional como el español, el tema objeto de esta investigación reviste gran interés práctico y teórico. Interés práctico, porque las diecinueve Cámaras parlamentarias españolas cuentan con sistemas de disciplina parlamentaria. El ejercicio de los poderes punitivos de los órganos de gobierno de las Cámaras se presenta como un elemento cotidiano en la vida interna de los parlamentos. Y ello, como tendremos ocasión de explicar en el capítulo III, ha jugado un importante papel en la instauración de una cultura de *normalidad y eficiencia institucionales* en las Cortes Generales y en los parlamentos autonómicos, cuya consolidación se ha prolongado paulatinamente durante las tres décadas de experiencia democrática que han transcurrido al amparo de la Constitución de 1978.

El interés teórico, porque a pesar de tratarse de una realidad relativamente sencilla en su diseño jurídico-institucional, sobre cuya necesidad existe unanimidad en la doctrina, los sistemas de disciplina intracámaras rozan los aspectos más importantes del Derecho Parlamentario: (i) fuentes, (ii) órganos de gobierno de las Cámaras, (iii) estatuto jurídico de los parlamentarios y, no menos relevante, (iv) los remedios para la defensa interna y externa del mencionado estatuto. Nuestro tema, que sólo ha sido estudiado por la doctrina a través de tratamientos parciales, corta de manera transversal las principales instituciones del Derecho Parlamentario y nos sitúa frente a la tesitura de resolver algunos problemas concep-

tuales cuyo análisis sistemático podría –pensamos– ayudar al mejor entendimiento de la juridicidad interior de los parlamentos.

Las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios obedecen a una potestad natural de las Cámaras. Su razón de ser es corregir las inconsistencias que se presentan en el ejercicio individual de la función parlamentaria, lo cual –como se advertirá– está estrechamente vinculado al cumplimiento de los fines corporativos de los parlamentos. El incumplimiento de los deberes inherentes a la condición de representante popular se refleja negativamente en el desenvolvimiento institucional de las Cámaras. Por eso, el ordenamiento jurídico dota a las Cortes Generales y a los parlamentos territoriales de unos peculiares poderes disciplinarios con los que éstos organismos protegen su propio funcionamiento interno.

El segundo de los subsistemas de la disciplina parlamentaria responde, por un lado, al carácter deliberativo de las asambleas políticas (llamadas a la cuestión), y, por otro, tanto a la posibilidad de que los miembros de las Cámaras actúen de manera desordenada como a la presencia de personas ajenas al Parlamento durante el desarrollo de los trabajos parlamentarios (llamadas al orden). Con las *llamadas a la cuestión* los presidentes de los plenos o de las comisiones reencauzan los extravíos en el uso de la palabra en los que incurren los parlamentarios. Y con las *llamadas al orden*, que recaen sobre parlamentarios y no parlamentarios (público general, representantes de los medios de comunicación, etc.), se hace frente a cualquier conducta que perturbe o imposibilite el funcionamiento de las Cámaras.

Las medidas para la salvaguarda del recinto parlamentario son, por su parte, consecuencia de la inviolabilidad de las Cámaras (artículo 66.3 CE). Su finalidad es la defensa material de la sede de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. Desde los orígenes medievales del Parlamento se ha considerado que todo atentado en contra del recinto de las Cámaras ofende la dignidad de la institución parlamentaria. Por eso, los parlamentos poseen un instrumental jurídico que les permite rechazar las amenazas que asechan la integridad de su sede física.

Los tres subsistemas que conforman la disciplina intracámaras se encuadran, además, en otra realidad constitucional: la autonomía parlamentaria. En virtud del principio de la separación de poderes las potestades sancionadoras derivadas del artículo 72.3 CE se ejercen de manera exclusiva y excluyente por parte de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. Ningún otro poder del Estado es competente para solventar las vicisitudes de orden acaecidas en el interior de las Cámaras. Sólo éstas, de acuerdo a sus propias exigencias funcionales, son aptas para dicha tarea.

Esto último, vale decir, se remonta a los estadios primigenios de la tradición parlamentaria inglesa. La existencia de problemas de orden ha sido siempre innata al Parlamento. Las Cámaras son cuerpos que institucionalizan la pugna política. Agrupan colegiadamente a representantes populares que aspiran a orientar la marcha del Estado de acuerdo a intereses disímiles y a ideologías dispares. Eso crea una dialéctica confrontacional que sirve de caldo de cultivo para la exacerbación de los apasionamientos políticos. Ocurría, entonces, que las soluciones a los problemas de orden acarreados por tales apasionamientos debían ser adoptadas por el Parlamento británico, sin la intromisión de la Corona ni de ningún otro órgano del poder público. Por eso la autonomía punitiva de las Cámaras constituyó un elemento imprescindible entre muchos otros que se conjugaron para que el Parlamento alcanzase de manera definitiva su posición de supremacía dentro de la arquitectura del Estado.

Lo anterior nos coloca ante un dato crucial para el análisis de nuestro tema: la historia de la disciplina parlamentaria es la historia del Parlamento. Los fenómenos punitivos intracámaras son consustanciales a la institución parlamentaria. De ahí que sólo se los pueda comprender si se enmarcan dentro del desarrollo institucional que ha tenido el Parlamento durante siglos; y de ahí que la historia de la disciplina parlamentaria sea, en buena medida, parte de la historia política de las naciones.

Por otro lado, la fundamentación de los poderes sancionadores de las Cámaras parlamentarias ha sido histórica y pacíficamente aceptada. No se los ha cuestionado ni en lo práctico ni en lo teórico. Y esto hasta tal punto que la fundamentación dogmática de las sanciones parlamenta-

rias ha sido –como se expondrá en el capítulo II– un proceso inductivo más que deductivo, en el que las construcciones teóricas se han realizado a la luz de la comprensión de la práctica real, de los acomodos institucionales cotidianos, y no de consideraciones abstractas.

En cuanto a la metodología que seguiremos para llevar adelante este trabajo, resulta indudable que nuestro objeto de estudio puede examinarse desde distintas perspectivas científicas. La naturaleza compleja de todo cuanto tiene que ver con el Parlamento hace que a la disciplina parlamentaria se la pueda considerar desde múltiples campos de reflexión.

Sin embargo, el ámbito en el cual se moverán nuestras inquisiciones será, fundamentalmente, el Derecho Positivo español. Concretamente, trabajaremos desde el Derecho Constitucional y, dentro de éste, desde el Derecho Parlamentario. Nuestro discurso se situará, por tanto, en el análisis de las siguientes fuentes: (i) normas y principios de la vigente Constitución española, (ii) reglamentos de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos, (iii) jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, por último, (iv) las opiniones doctrinales más autorizadas en la materia.

Nada de ello obsta para que, en el progreso del presente trabajo, volquemos nuestra atención sobre conocimientos provenientes de la Historia del Derecho, del Derecho Comparado y de la Ciencia Política. Ello se justifica en las siguientes razones:

- La disciplina parlamentaria es, como ya hemos dicho, una categoría histórica, que nace con el Parlamento británico y se perfecciona posteriormente en otros parlamentos a los dos lados del océano atlántico, tanto en América como en el continente europeo.
- Los fenómenos punitivos intracámaras han alcanzado dimensión universal. Tienen rango de característica esencial en la organización y el funcionamiento de todos los parlamentos del mundo. Acudir a comparaciones en el análisis de las soluciones dadas a los problemas de orden es una fuente de conocimiento invaluable, que ilumina

con un brillo especial cualquier consideración que se haga sobre la disciplina parlamentaria en un ordenamiento jurídico concreto. En este punto cabe añadir que, en nuestro tema, el valor metodológico del Derecho Comparado se incrementa cuando el referente de contraste es el Derecho Parlamentario angloamericano. Como es bien sabido, Inglaterra y los Estados Unidos de América fueron los países en los cuales, como estudiaremos en el capítulo II, los fundamentos jurídico-institucionales de los sistemas sancionadores intracámaras echaron sus raíces más profundas.

- Y finalmente, el Parlamento es –conviene recordarlo una y otra vez– una institución de naturaleza primariamente política. Su juridificación no es, en modo alguno, un fin en sí mismo, sino un medio para la racionalización de lo político intracámaras. En este sentido, el estudio de la Ciencia Política permite ampliar miras cognoscitivas y, lo más importante, dotar de contenido teleológico o finalista, despegado de lo estrictamente técnico-jurídico, a las consideraciones hechas sobre nuestro tema.

La tesis consta de tres partes divididas en cuatro capítulos de desigual extensión. La **primera parte** (*Aproximación al concepto de disciplina parlamentaria*) está conformada por el capítulo I. En él trataremos la delimitación conceptual negativa de nuestro objeto de estudio. A la expresión “disciplina parlamentaria” se le atribuyen diversos sentidos, distintas acepciones. Se habla de disciplina parlamentaria (i) como *arte o ciencia del gobierno de las asambleas políticas*, (ii) como *disciplina de grupo* a la cual se someten los diputados y los senadores, y, finalmente, (iii) como *sistema jurídico sancionador intracámaras*.

Nuestra intención con esta delimitación negativa es enfatizar el encuadre metodológico de nuestra investigación: haremos Derecho Constitucional Parlamentario y, concretamente, lo que puede llamarse Derecho Parlamentario sancionador. Esto último es importante porque, a pesar de que la segunda de las acepciones referidas, es decir, la *disciplina de grupo*, da lugar a la imposición de medidas sancionadoras, éstas se justi-



fican, como veremos más adelante, en la necesidad de realizar el Estado de partidos consagrado en el artículo 6 CE y no en la procura del correcto funcionamiento interior de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. De este modo, al estudiar la disciplina grupal a la cual se someten los parlamentarios, no lo haremos para descubrir las especificidades y modos de ese régimen sancionador, sino, simple y llanamente, para dejar constancia de la existencia de una vertiente de la disciplina parlamentaria que es distinta de la que aquí será tratada de manera principal.

Hecha la delimitación negativa de nuestro objeto de estudio, nos dedicaremos por entero al análisis de la vertiente sancionadora de la disciplina parlamentaria. Así, en la **segunda parte** de la investigación (*La disciplina parlamentaria como sistema jurídico sancionador*), que se desarrolla en el capítulo II, nos ocuparemos de los fundamentos histórico-funcionales de las sanciones parlamentarias, de las explicaciones que se han dado en la teoría clásica del Derecho Parlamentario –concretamente en Inglaterra y en los Estados Unidos– para justificar los poderes naturales e inherentes que tienen las Cámaras para sancionar a sus miembros y custodiar sus privilegios constitucionales. Éste será, conviene adelantar, un capítulo en perspectiva histórico-jurídica, en el que se dará cuenta, además, de los dos fenómenos que más han puesto a prueba la eficacia funcional de la disciplina parlamentaria: el obstruccionismo y el filibusterismo.

En la **tercera parte** (*La disciplina parlamentaria en el ordenamiento constitucional español*), que es la más extensa de todas, explicaremos el concepto constitucional de disciplina parlamentaria (capítulo III) y la incidencia de la disciplina parlamentaria en la posición constitucional de diputados y senadores (capítulo IV).

La piedra angular de nuestro análisis en el capítulo III será la potestad sancionadora de las Cámaras. Ésta, como ya hemos adelantado, emerge del artículo 72.3 CE y es desarrollada por los reglamentos parlamentarios. Ello permitirá, por un lado, hacer un estudio completo de las fuentes de la disciplina parlamentaria y, por otro, dar cuenta de los tres subsistemas que la conforman: (i) las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, (ii) las llamadas a la cuestión y al or-

den, y (iii) las medidas para la defensa del recinto de las Cámaras. A su vez, cada subsistema será estudiado de acuerdo a (i) su naturaleza sancionadora, (ii) al bien jurídico que protege, (iii) al órgano competente para la imposición de las sanciones a que hubiere lugar, (iv) al procedimiento sancionador, (v) a las medidas sancionadoras y, finalmente, (vi) respecto de las garantías jurídicas de las cuales gozan los sujetos sancionables.

Finalmente, en el capítulo IV situaremos nuestro discurso en un plano de parte dogmática de la Constitución. Examinaremos la disciplina parlamentaria desde el punto de vista de sus efectos sobre el mandato y el estatuto parlamentarios. Para hacerlo analizaremos (i) la relación de la disciplina parlamentaria con la parábola jurídica del mandato representativo de diputados y senadores, (ii) la incidencia de la disciplina parlamentaria sobre la estructura interior del estatuto jurídico de diputados y senadores, (iii) los efectos de las medidas de disciplina parlamentaria sobre la proyección grupal del mandato y el estatuto parlamentarios y, finalmente, explicaremos (iv) los mecanismos para la defensa de la posición constitucional de diputados y senadores frente a los actos parlamentarios sancionadores.



**PRIMERA PARTE:  
APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE  
DISCIPLINA PARLAMENTARIA**



# CAPÍTULO I

## DIVERSIDAD DE SENTIDOS DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA: UNA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL NEGATIVA

### 1. Las distintas acepciones del concepto de Disciplina Parlamentaria

Pocos conceptos del Derecho Constitucional –acaso ninguno– pueden significar tan adecuadamente y a la vez tantas facetas de la realidad jurídica del Parlamento. Tal es el caso de la disciplina parlamentaria, que es acogida por el Derecho Constitucional en, por lo menos, tres sentidos distintos<sup>1</sup>: (i) como arte o ciencia del gobierno de las asambleas políticas; (ii) como disciplina de grupo que opera sobre diputados y senadores; y, finalmente, (iii) como sistema jurídico sancionador instrumentalizado por los órganos de gobierno de las Cámaras para asegurar el orden interno y el cumplimiento de los deberes de los parlamentarios.

Todas las acepciones enunciadas anteriormente, derivadas de la voz disciplina parlamentaria, gozan de indiscutida validez y de generalizada aceptación. Por un lado, reflejan de un modo fiel –aunque parcial– las realidades a las que están referidas (validez). Y, por otro, esa misma validez es pacífica y comúnmente asumida en la usanza parlamentaria, tanto teórica como práctica (aceptación).

Cada una de las significaciones atribuibles a la disciplina parlamentaria reviste, además, una importancia –histórica y actual– que es de primer orden para el Derecho Parlamentario. En todas ellas se halla la huella que los tiempos han impreso en el desarrollo de la ciencia jurídica del Parlamento (incluidos –por supuesto– los vaivenes que caracterizaron

---

<sup>1</sup> Pérez-Serrano Jaúregui se refiere al “concepto plurívoco” de la disciplina parlamentaria (Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina parlamentaria*”, Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 2, 1996, p. 438).

cada etapa concreta), y en todas ellas se hace patente, una y otra vez, tanto la vigencia de la institución parlamentaria en el siglo XXI como –quizás lo más definitivo– su necesidad.

Por otra parte, las multiformes perspectivas a que da lugar el concepto de la disciplina parlamentaria hacen que ésta ocupe un lugar privilegiado en el análisis jurídico de las Cámaras. Está enraizada en el centro del Derecho Parlamentario. Estudiarla es, en cierto sentido, estudiar al Derecho Parlamentario. Conocer sus giros y sus derroteros. Retratarlo. Y a la inversa ocurre exactamente lo mismo. Aproximarse al Derecho Parlamentario es, con toda seguridad, incursionar en ámbitos de la disciplina parlamentaria. Adentrarse en el campo de, por lo menos, alguna de las tres vertientes en las que ésta se manifiesta. Por eso, podemos adelantar desde ahora que la disciplina parlamentaria refleja nítidamente la actividad jurídica de los parlamentos, pero al mismo tiempo la configura, la conforma y la condiciona.

Piénsese en cualesquiera tópicos del Derecho Parlamentario: ¿se los puede privar de relaciones con la disciplina parlamentaria, bien se entienda ésta como arte para el gobierno del Parlamento, como sistema jurídico sancionador o como manifestación parlamentaria de la vitalidad de los partidos políticos? La respuesta es un “no” que salta a la vista. Todos los tópicos e instituciones del Derecho Parlamentario guardan relación –en mayor o menor medida– con alguna de las variantes mencionadas.

Así como en el terreno de la realidad las parcelas de lo existente –aunque diferentes y autónomas unas de otras– se relacionan entre sí, así también en el Derecho Parlamentario se advierten ámbitos con una autonomía evidente, pero inexorablemente relacionados los unos con los otros. O para ponerlo en la preclara expresión del ilustre jurista e intelectual venezolano del siglo XIX que fue don Andrés Bello, “todas las verdades se tocan”<sup>2</sup>. Y eso es, precisamente, lo que sucede en el Derecho

---

<sup>2</sup> La cita completa –pensamos– es enteramente aprovechable para cualquier análisis jurídico, máxime si se trata de análisis jurídicos de la realidad parlamentaria: “Lo sabéis señores, todas las verdades se tocan, desde las que formulan el rumbo de los mundos en el piélagos del

Parlamentario. En su horizonte se divisan realidades parciales que, a efectos cognoscitivos y/o metodológicos, pueden y deben ser distinguidas: sistema de fuentes, órganos de gobierno de las Cámaras, estatuto jurídico del parlamentario, etc. Son realidades parlamentarias parciales, dotadas de una importancia específica para el Derecho Parlamentario. Eso es indiscutible. Pero –debe insistirse– son realidades parciales y, en cuanto tales, denotan con limitaciones la vida del Parlamento.

La manera de atenuar los efectos de estas limitaciones es aprehender las relaciones que operan entre esas realidades parciales para verificar cómo se condicionan recíprocamente cada una de ellas y situarlas en el específico asiento que, según su naturaleza, les corresponde ocupar dentro del Derecho Parlamentario.

Asimismo, ya muros adentro en nuestro tema, conviene establecer cómo se relacionan entre sí los diversos modos en que se entiende la disciplina parlamentaria para apreciar el sitio que ocupa cada uno de ellos en la ordenación constitucional del Parlamento. Al respecto vale decir que los géneros concretos de la disciplina parlamentaria deben ser distinguidos para alcanzar un mejor estudio sobre ellos<sup>3</sup>. Pero el análisis

---

espacio; desde las que determinan las agencias maravillosas de que dependen el movimiento y la vida en el universo de la materia; desde las que resumen la estructura del animal, de la planta, de la masa inorgánica que pisamos; desde las que revelan los fenómenos íntimos del alma en el teatro misterioso de la conciencia, hasta las que expresan las acciones y reacciones de las fuerzas políticas; hasta las que sientan las bases incommovibles de la moral; hasta las que determinan las condiciones precisas para el desenvolvimiento de los gérmenes industriales; hasta las que dirigen y fecundan las artes. Los adelantamientos en todas líneas se llaman unos a otros, se eslabonan, se empujan" (Cfr. BELLO, Andrés: "Discurso pronunciado en la instalación de la Universidad de Chile, el 17 de septiembre de 1843" en "La formación intelectual (Antología)", compilación y traducciones de Miguel Ángel González Diestro y Rafael Tomás Caldera, AYSE, Caracas, 1971, p. 93).

<sup>3</sup> Pascual Medrano reconoce la diversidad de objetos científicos que se pueden agrupar bajo la expresión disciplina parlamentaria y, además, la necesidad de diferenciarlos para apreciarlos mejor: "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" (Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia: "La disciplina parlamentaria en las Cortes Generales", Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 4, 1998, p. 323).



que parta de dicha distinción habría perdido el camino si tuviese por objeto disgregar la unidad del saber que se puede alcanzar sobre la disciplina parlamentaria *in genere*, atribuyendo a ésta un único y excluyente sentido.

La necesidad de una empresa de investigación como la que intentamos avanzar en este capítulo se advertirá mejor si se echa un vistazo a la situación del parlamentario concreto. Constatar la doble condición de miembro del Parlamento y de militante de un partido político (o al menos de un grupo) que posee el parlamentario “real”<sup>4</sup> hace patente que en ese diputado o senador —una misma persona física— operan simultáneamente, y con mucha intensidad, las tres formas de manifestación que tiene la disciplina parlamentaria.

Todos los aspectos del quehacer de los parlamentarios son condicionados —y a veces de manera definitiva— por la disciplina parlamentaria, en cualquiera de sus expresiones. De ahí que en esta parte de la investi-

---

<sup>4</sup> La observación de los diputados y senadores “reales” es clave para determinar la forma en que la disciplina parlamentaria gravita sobre ellos. En este sentido, una descripción radiográfica del parlamentario “real” es la formulada por Giovanni Sartori: “(...) el parlamentario no está ocupado sólo por el parlamento. Tiene una infinidad de actividades a desarrollar fuera del parlamento o que por lo general no entran en el orden del día de los trabajos parlamentarios. Un diputado o un senador debe ocuparse del partido (y de su posición en el partido), de su circunscripción, y de diversas clientelas (electorales o de otro tipo); al mismo tiempo debe hacer frente a una voluminosa correspondencia, hacer solicitudes y recomendaciones, participar en diversos actos, preparar discursos y etc.... Brevemente; el parlamentario no es un legislador, es también un representante que está afectado por mil problemas extra-legislativos, y que debe ocuparse y preocuparse de ser reelegido. El suyo es, pues, un oficio precario y terriblemente disperso. Está obligado a hacer mil cosas distintas y de distinta importancia. Termina por tener que hacerlas todas corriendo, y, con frecuencia, dedicando más tiempo y energía a las minucias o a las actividades extra-parlamentarias que a las cosas importantes que tiene que hacer en el parlamento. Y no por mala voluntad. Es que de las minucias tiene que ocuparse él mismo, solo; mientras que el trabajo parlamentario es un trabajo colegiado: existen siempre *otros* que pueden proceder en nuestra ausencia, o que estarán atentos (se espera) cuando nosotros estemos distraídos” (Cfr. SARTORI, Giovanni: “*Elementos de teoría política*”, Alianza Editorial, Madrid, 2002, p. 224).

gación intentemos integrar los conocimientos derivados de su observación. No pretende este capítulo, por tanto, convertir en isla a alguno de los aspectos en los que la disciplina parlamentaria se revela. Aspira, por el contrario, a acercarse a ésta para tratar de integrar en ella todas sus manifestaciones. Intentaremos, entonces, abordar las tres dimensiones de la disciplina parlamentaria asumiéndola como un todo.

Lo anterior no obsta, sin embargo, para que, por razones de orden tratemos por separado las acepciones de la disciplina parlamentaria. Ello resulta útil porque permitirá delimitar negativamente el concepto de la disciplina parlamentaria como sistema jurídico sancionador, que es el objeto principal de nuestro estudio y será abordado *in extenso* en los capítulos subsiguientes.

Así, comenzaremos con la disciplina parlamentaria como arte o ciencia del gobierno de los cuerpos legislativos. Luego la consideraremos como disciplina de grupo. De la disciplina parlamentaria como sistema jurídico sancionador, objeto de esta tesis, nos ocuparemos en los restantes capítulos.

## **2. La disciplina parlamentaria como arte o ciencia del buen gobierno de las asambleas políticas**

### **2.1. Los principios del buen gobierno de las asambleas políticas**

La primera acepción de la disciplina parlamentaria responde a una concepción de naturaleza principal. Guarda relación con la lógica intrínseca de las operaciones parlamentarias. Se trata de principios en estado de teoría, no positivados. Por eso al arte de la disciplina parlamentaria no se la puede considerar Derecho Positivo sino Filosofía Política.

Los cimientos de esta manera de entender la disciplina parlamentaria son profundamente benthamianos<sup>5</sup>. Pertenecen al acervo de la

---

<sup>5</sup> El título en inglés de la obra que fue traducida al castellano como *Tácticas parlamentarias* es *Political tactics or inquiries concerning the discipline and mode of proceeding proper to be observed in political*

tradición liberal nacida a finales del siglo XVIII<sup>6</sup> y desarrollada en la primera mitad del siglo XIX<sup>7</sup>. Disciplina parlamentaria es, en clave benthamiana y, por qué no, liberal, la ciencia que permite ordenar, a modo de *táctica*<sup>8</sup>, todo cuanto ocurre en el Parlamento de acuerdo a los principios de la (i) *recta razón*, de la (ii) *libertad política*, de la (iii) *discusión* y de la *publicidad* y, finalmente, según la idea de (v) *representación* que subyace al *gobierno representativo*. De seguida un análisis de cada uno de estos principios.

### 2.1.1. Recta razón

El primero de estos principios es el de la actuación política y jurídica de acuerdo a la *recta razón*. La modernidad trajo consigo una desproporcionada confianza del hombre en las fuerzas del hombre. Ello tuvo

---

*assemblies* (Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*The Works of Jeremy Bentham*”, Thoemmes Press, Londres, 1995, Volumen II, pp. 299 y ss.). Como se observa, Bentham utiliza expresamente la palabra *discipline* para referirse al arte del buen funcionamiento de las asambleas políticas.

<sup>6</sup> “Los que pretendan conocerlas [las ideas particulares que le dan especificidad a la institución parlamentaria y a su disciplina] se verán obligados a retroceder hasta Burke, Bentham, Guizot y J. St. Mill, y comprobarán que, después de ellos, aproximadamente desde 1848, si bien se han hecho numerosas observaciones prácticas, no se han dado nuevos argumentos fundamentales” (Cfr. SCHMITT, Carl: “*Sobre el parlamentarismo*”, estudio preliminar de Manuel Aragón Reyes, Editorial Tecnos S.A., Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1990, p. 5).

<sup>7</sup> “La fundamentación sistemática independiente [del Parlamentarismo] se desarrolló, tanto en Alemania como en Francia, en la época de 1815 a 1848. Este período debe considerarse como la época clásica de la idea parlamentaria” (Cfr. SCHMITT, Carl: “*Teoría de la Constitución*”, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión a la edición de 1982, Madrid, 1992, p. 297).

<sup>8</sup> “La voz *táctica* —dice Bentham—, tomada del griego y familiar por su aplicación a un ramo del arte militar, significa en general *el arte de poner en orden* (...). *Orden* supone *fin*. La táctica, pues, de las asambleas políticas es la ciencia que enseña a dirigir las hacia el fin de su institución, por medio del orden que ha de observarse en sus pasos”. (Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas parlamentarias*”, publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie “*Textos Parlamentarios Clásicos*”, Madrid, 1991, p.61).

como culmen un antropocentrismo que exaltaba la razón como regla y medida de lo humano, tanto en lo individual como en lo social. En este contexto, Bentham y el resto de los liberales de los siglos XVIII y XIX hicieron de este principio tesoro del liberalismo y, muy en concreto, del liberalismo político que engendraría el gobierno representativo y la democracia parlamentaria. Siendo el Parlamento la cuna de la legislación y el nervio que da vitalidad a la articulación moral de la sociedad, no puede ser una institución exenta de las luces de la razón. La ordenación de la vida social era vista como un amalgamamiento de las partes de la sociedad, que se entrelazaban recíprocamente en virtud del contenido racional de las leyes.

Lo que espera el cuerpo social del ente legislador es, por lo tanto, un conjunto de leyes racionales que le den forma –forma de libertad– al agregado informe de individuos yuxtapuestos que es el todo social. El Parlamento es concebido, así, como un faro que se eleva sobre la cúspide de la sociedad para irradiar sobre ella los tinos de la razón que los “notables por sus luces”<sup>9</sup>, reunidos corporativamente, pueden alcanzarle en y desde la institución parlamentaria.

Se considera, además, que esa irradiación de la razón sobre la sociedad –función del Parlamento– sólo es posible si en su propio seno éste funciona como una reunión de hombres guiados racionalmente en sus actuaciones. Cada parlamentario concreto ha de convertirse en un escalón de racionalidad sobre el cual se apoya la voluntad –también racional– del cuerpo parlamentario, considerado como un todo.

Pero ante la constatación realista de la condición humana –especialmente vulnerable en el terreno de las pasiones políticas–, la misma razón impone la necesidad de un arte que devuelva al camino de la racionalidad lo que pueda extraviarse de él. Y eso es, precisamente, la disciplina parlamentaria como arte para el gobierno de las Cámaras: una respuesta de la razón con la cual se pone coto a la irracionalidad en el

---

<sup>9</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “¿*Qué es el estado llano?*”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, p. 117.

océano de los apasionamientos políticos escenificados en los parlamentos.

Los teóricos del liberalismo conocen bien la naturaleza humana, caída y apasionada. Pero también saben que ese apasionamiento no se corresponde con lo más elevado que hay en el hombre político: la razón misma. Entienden que la “libertad sin la razón es la que impulsa a los animales”<sup>10</sup>, no a los hombres. Y asumen que “la sociedad no sólo requiere que se sometan las pasiones de los individuos sino que exige aun en la masa y en el cuerpo de la totalidad, lo mismo que en los individuos, que se contraríen con frecuencia las inclinaciones de los hombres, se controlen sus voluntades y se sujeten sus pasiones”<sup>11</sup>.

Por eso Bentham, convencido de la necesidad de evitar la barbarie en el quehacer parlamentario, no duda en proponer la disciplina de sus *Tácticas*. Convierte en su tarea personal el mostrar que el “arte del legislador [en este caso, del que gobierna la asamblea política y utiliza la disciplina parlamentaria para tal fin] se limita a desterrar cuanto pudiera perjudicar el pleno ejercicio de la libertad y de la inteligencia [de los parlamentarios]”<sup>12</sup>.

### 2.1.2. Libertad política

El segundo de los principios de la disciplina parlamentaria es la *libertad política*. Ésta, vista a la luz de toda la carga conceptual e ideológica implicada en el liberalismo, es considerada por Constant como “el más poderoso y enérgico modo de perfección que el cielo nos ha dado entre

---

<sup>10</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “De los beneficios de la libertad en el Estado y en el sistema representativo”, en “*Escritos y discursos de la revolución*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, , p. 223.

<sup>11</sup> Cfr. BURKE, Edmund: “*Reflexiones sobre la revolución francesa*” en “*Edmund Burke. Textos políticos*”, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996, p. 93.

<sup>12</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 61.

los dones terrenos”<sup>13</sup>. Y ello es así, porque la libertad política, en cuanto parte de la existencia del hombre individual, “es el poder de conformar su deseo [el del hombre] a la razón”<sup>14</sup>.

Tal poder de conformar los deseos a la razón adquiere dimensión jurídica en Guizot. En este autor se observa una estrecha relación entre ley y razón, que origina la libertad política y es una constante del liberalismo presente, por supuesto, en la disciplina parlamentaria. La ley es considerada expresión de la razón. En ese sentido, surge para los hombres un derecho a la libertad en las relaciones con los otros hombres, que consiste en “no obedecer nada que no sea la razón”<sup>15</sup>, el cual, vale decir, es el nervio de la libertad política. De ahí que a la ley se la conciba como una ocasión de respetar y potenciar la libertad individual. La sumisión a las leyes –dirá Sieyès– lejos de constreñir lo libre en el ser humano, lejos de atacar o restringir la libertad, “deviene su más poderoso medio, su salvaguarda más segura”<sup>16</sup>.

Si la ley es obra de la razón entonces la obediencia a su letra no es claudicación de la libertad. Es sometimiento del hombre a la razón. Nunca sometimiento del hombre al propio hombre. Pero si la ley no es expresión de la razón entonces la obediencia es claudicación de la libertad y, como consecuencia, dominio injusto del hombre sobre el hombre.

Análogamente puede decirse lo mismo de la disciplina parlamentaria. Ésta es expresión de la razón para el buen gobierno de los asuntos parlamentarios y, en cuanto tal, se convierte en ocasión de respetar y potenciar la libertad de los miembros del Parlamento. En este sentido, si la disciplina parlamentaria es obra de la razón, entonces la obediencia con la cual los parlamentarios la aceptan es sometimiento a la razón política.

---

<sup>13</sup> Cfr. CONSTANT, Benjamín: “*Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*”, Tecnos, segunda edición, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 2002, p. 90.

<sup>14</sup> Cfr. GUIZOT, Francois: “*The history of the origins of the representative government in Europe*”, Liberty Fund, Indiana, USA, 2001, p. 296.

<sup>15</sup> Cfr. GUIZOT, Francois: “*The history...*”, *Op. Cit.*, p. 296.

<sup>16</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “*De los beneficios...*”, *Op. Cit.*, p. 231.

Pero si no es expresión de la razón, sujetarse a ella sería hacer claudicación de la libertad y someterse al dominio injusto de quien gobierna las asambleas legislativas.

Hasta aquí se ha visto cómo el gobierno querido y permitido por el liberalismo parlamentario es el gobierno de la *razón*, en virtud del cual se potencia la libertad y se legitiman los mandatos del hombre sobre el hombre. Pero conviene hacer una aclaratoria. El reconocimiento de la necesidad de un gobierno cuya acción sea racional no puede ser entendido como el reconocimiento de una acción gubernamental extensa, *omni-comprehensiva*.

En las ideas liberales la acción gubernamental siempre tiene carácter subsidiario. Aparece en segundo plano, una vez asegurado el mayor despliegue posible de libertad individual. Ello constituye uno de los referentes que moldean más acabadamente la relación entre libertad política y gobierno en el liberalismo, y de manera análoga y mucho más concreta, la relación entre disciplina parlamentaria y libertad política en el seno de las Cámaras. Por eso dirá Guizot:

La libertad, la libertad en todas las cosas y para todos, bastará siempre para prevenir el mal o para curarlo. Y junto a la libertad, un poco de gobierno, el menos posible, para reprimir el desorden extremo y material<sup>17</sup>.

Estas palabras reflejan sobradamente que en la lógica liberal existe una suerte de principio de intervención gubernamental mínima, que actúa como garantía en favor de la libertad individual. Ello es, por supuesto, aplicable a la disciplina parlamentaria. El buen gobierno de las asambleas políticas incluye dentro de sí un principio de aplicación mínima, un germen de autolimitación para salvaguardar la libertad de quienes son gobernados, en este caso son los parlamentarios.

La disciplina parlamentaria tiene en el liberalismo, entonces, una vocación de aplicación mínima y un carácter correctivo. Es, podría decir-

---

<sup>17</sup> Cfr. GUIZOT, Francois: “*De la democracia en Francia*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 99.

se, una vocación de aplicación *a posteriori*. Está orientada a subsanar *sobrevenidamente* los desórdenes que obstan para la buena marcha del Parlamento.

Todo lo anterior (intervención gubernamental mínima y correctiva en aras de la mayor libertad posible) se trasluce nítidamente en Burke. Pero éste, a diferencia de Guizot, llega más a fondo. Sostiene que sólo un gobierno y un poder bien entendidos, que se concilian con las multiformes dimensiones de la libertad, pueden asegurar que ésta llegue a ser una libertad plena, todo lo cual es aplicable, por analogía, al gobierno interno de las Cámaras.

El gobierno y el poder que permiten la disciplina parlamentaria tienen por objeto asegurar la libertad total de los parlamentarios, es decir, que éstos —en palabras de Burke— puedan “hacer lo que quieran”<sup>18</sup> dentro de los límites de su mandato, porque como idea antropológica de fondo se asume —esta vez con Sieyès— “que un hombre es libre cuando otros no le impiden hacer su voluntad”<sup>19</sup>. Por ello, se puede pensar fundadamente que en el liberalismo no hay disciplina parlamentaria útil ni deseada si sólo asegura aspectos parciales de la libertad del parlamentario.

### 2.1.3. Discusión y publicidad

El tercero de los principios de la disciplina parlamentaria es el de *discusión*, profundamente intrincado con el principio de *publicidad* y sólo inteligible si se lo relaciona con este último. *Publicidad* y *discusión* son las piedras angulares del parlamentarismo liberal y, por lo tanto, a conservar su vigencia y efectividad se dirige la disciplina parlamentaria<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. BURKE, Edmund: “*Reflexiones...*”, *Op. Cit.*, p. 46.

<sup>19</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “*De los beneficios...*”, *Op. Cit.*, p. 224.

<sup>20</sup> Al respecto dirá Schmitt que “La publicidad y la discusión son los dos principios en que se basan, en un sistema consecuente y universal, las ideas constitucionales y el parlamentarismo. (...) Únicamente a través de la publicidad y de la discusión se creía poder superar el



Bentham considera que el mecanismo más adecuado para asegurar la sintonía entre opinión pública y parlamento es, precisamente, la *ley de la publicidad*, que debe colocarse a la cabeza de los reglamentos de las Cámaras, “como la ley más acomodada para afianzarle la confianza pública, y encomendarla constantemente hacia el fin de su institución”<sup>21</sup>.

La cuestión cobra importancia si se tiene en consideración que en la lógica liberal, “cuando el gobierno descansa en la opinión pública (...) goza, por lo menos, de alguna estabilidad”<sup>22</sup> porque se asegura tanto la “confianza del pueblo y su consentimiento en las resoluciones legislativas”<sup>23</sup> como el hecho de que la asamblea política se aproveche “de las luces del público”<sup>24</sup>; circunstancias éstas que, al estar estrechamente vinculadas con la legitimidad del gobierno representativo, son tan deseables como convenientes.

Además, hay que entender con Sieyès que la “razón rechaza el misterio”<sup>25</sup>, máxime si se trata de una actividad como la parlamentaria, que ha de tener por objeto el modelaje de la conducta moral de los ciudadanos. En este sentido, se considera que los ciudadanos tienen el derecho de descubrir por sí mismos los contenidos racionales encerrados en las proposiciones legislativas, y que los gobernantes tienen el deber de “proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa”<sup>26</sup> en la elección de sus opciones por el bien común.

poder abusivo y la violencia, lo malvado en sí (*the way of beass*, como dice Locke), alcanzando la victoria del Derecho sobre el Poder” (Cfr. SCHMITT, Carl: “*Sobre el parlamentarismo*”, *Op. Cit.*, p. 63).

<sup>21</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>22</sup> Cfr. BURKE, Edmund: “*Pensamientos sobre las causas del actual descontento*”, en “*Edmund Burke. Textos políticos*”, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F, 1996, p. 284.

<sup>23</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 73.

<sup>24</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 77.

<sup>25</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “*¿Qué es el estado...*”, *Op. Cit.*, p. 198.

<sup>26</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 77.

Por eso Bentham propondrá un conjunto de medios para dar publicidad a la actividad parlamentaria, a saber: (i) la publicación auténtica de las transacciones de la asamblea, (ii) el uso de taquígrafos para los discursos y para los interrogatorios en caso de examen, (iii) la tolerancia de publicaciones no auténticas que divulguen lo que ocurre en el Parlamento y, finalmente, (iv) la admisión de extraños a las sesiones parlamentarias<sup>27</sup>, a lo cual cabría añadir el carácter público de las votaciones, pues la “publicidad es el único medio de sujetar a los votantes [parlamentarios] al tribunal de la opinión pública, y de tenerlos a raya con el freno del honor”<sup>28</sup>.

Aquí cabe advertir que el principio de publicidad no es considerado en el liberalismo como un fin en sí mismo. La mayor parte de la publicidad de la actividad del Parlamento se orienta a poner de relieve la discusión pública que tiene lugar en esta institución. En este sentido, la discusión tiene carácter instrumental, medial. Es un método: el método elegido por el liberalismo para alcanzar el reinado de la razón en el seno de las Cámaras. Porque la razón –dirá Sieyès– “obra mediante una gran expansión, y sólo cuando choca por todas partes es cuando da en el blanco y se forma esa gran potencia de opinión, a la cual se debe, quizá, atribuir la mayor parte de los cambios verdaderamente ventajosos para los pueblos”<sup>29</sup>. Por eso, se puede deducir que parte de la esencia del fenómeno parlamentario estriba, precisamente, en lo controversial, en la contradicción de opiniones, de lo cual resulta –afirmara Schmitt– “la auténtica voluntad estatal”<sup>30</sup>.

La importancia de la discusión en la vida del Parlamento conduce a la formulación de algunos sub-principios de la disciplina parlamentaria, cuya observancia tiene como finalidad garantizar una discusión libre y

---

<sup>27</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 88.

<sup>28</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 234.

<sup>29</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “*¿Qué es el estado...*”, *Op. Cit.*, p. 198.

<sup>30</sup> Cfr. SCHMITT, Carl: “*Sobre el parlamentarismo*”, *Op. Cit.*, p. 43.

fluida, que sirva de sustento a la obtención de los dictámenes racionales que estructurarán la arquitectura del orden social.

Lo primero que procura asegurar Bentham es el orden en los debates. Para ello comienza poniendo medida al verbo de los oradores. La locuacidad injustificada y las digresiones, producto de la “flaqueza intelectual”<sup>31</sup>, “dan origen a los lances más tumultuosos y a los extravíos de la mayor tenacidad”<sup>32</sup>. Conforme se “acaloran los espíritus en el curso de un debate, se deja llevar un orador insensiblemente hacia nuevas ideas”<sup>33</sup>, alejándose de la cuestión debatida y privando temporalmente a la nación de la verdadera deliberación racional sobre los asuntos que le son de mayor importancia.

Lo segundo, que la declaración de voluntad de los parlamentarios sea libre y racional, “que cada uno pueda dar su voto con arreglo a su verdadero deseo, y que haya seguridad en el resultado de haber conseguido la voluntad general”<sup>34</sup>. Y para ello también es necesario evitar que el efecto de la locuacidad y de las pasiones vicien los procedimientos de votación<sup>35</sup>.

Como último aspecto de la *publicidad* y la *discusión*, cabe decir que la necesidad de poner límites a la locuacidad irracional de los oradores no obsta para que impere la persuasión discursiva —que no la manipulación— como medio para hacer prevalecer la recta razón. Teniendo plena confianza en la discusión como medio para alcanzar las ideas más racionales, es deseable que un parlamentario persuada a otro con sus argumentos y lo acerque a las posturas más racionales. Por eso Bentham se preguntará:

---

<sup>31</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 168.

<sup>32</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.* p. 216.

<sup>33</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 186.

<sup>34</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 231.

<sup>35</sup> “(...) en impedir los efectos de la elocuencia de un orador que hubiera podido arrastrar los votos por medio de un impulso repentino” (Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 198).

“¿Camina errado nuestro adversario?”. Y responde: “Puede recibir de nuestra mano la verdad que le presentamos con todo comedimiento”<sup>36</sup>.

#### 2.1.4. Representación política

El cuarto de los principios de la disciplina parlamentaria es la *representación* política, entendida como la concreción del *gobierno representativo*.

La idea de gobierno representativo en su más depurada expresión liberal, fundamento de lo que conocemos hoy en la práctica del parlamentarismo, se la debemos a John Stuart Mill. Para este autor el gobierno representativo es el gobierno que el pueblo se da a sí mismo a través de la representación política<sup>37</sup>. Se trata de una forma de gobierno alternativa tanto al gobierno directo como al despotismo<sup>38</sup>. Por eso, la disciplina parlamentaria es, al estar ordenada a la adecuada marcha del Parlamento, una de las condiciones existenciales del gobierno representativo.

Una profundización de la idea de la disciplina parlamentaria como condición existencial del gobierno representativo se encuentra en Guizot. Este autor, transitando en la misma dirección que Mill, señala que el objeto del gobierno representativo es que el poder alcance legitimidad en un proceso de conformidad entre su ejercicio y la “razón eterna”<sup>39</sup>. Tal

---

<sup>36</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 217.

<sup>37</sup> “Lo que la expresión gobierno representativo significa [dice Mill] es que la totalidad del pueblo o una numerosa porción de éste, ejerce el poder más alto –ese poder que en todas partes debe residir en algún sitio– a través de diputados elegidos periódicamente por el pueblo mismo. Este poder supremo debe poseerlo el pueblo por completo. El pueblo ha de ser quien dirija, siempre que quiera, todas las operaciones del gobierno” (Cfr. MILL, John Stuart: “*Consideraciones sobre el gobierno representativo*”, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 110).

<sup>38</sup> Cfr. CARRÉ DE MALBERG, R.: “*Teoría General del Estado*”, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición México, 1948, p. 916.

<sup>39</sup> “El poder prueba su legitimidad, es decir, su conformidad a la razón eterna, haciéndose reconocer y aceptar por la razón libre de los hombres sobre los cuales se ejerce. Éste es el objeto del sistema representativo” (Cfr. GUIZOT, Francois: “*The history...*”, *Op. Cit.*, pp. 296-297).

proceso de legitimación racional opera, en gran parte, por la mediación de la disciplina parlamentaria, que es una condición de racionalización del gobierno representativo. Ordena el modo en que se ejerce la representación política en el Parlamento. Mientras que con Mill se podría ver en la disciplina parlamentaria una condición de *existencia* del gobierno representativo, con Guizot se podría ver en ella una condición de *existencia racional* del mismo.

En este sentido, conviene señalar que la disciplina parlamentaria, en cuanto condición de *existencia racional* del gobierno representativo, tiene cauces de implementación práctica. No se trata de postulados meramente teóricos, sin consecuencias operativas. El gobierno representativo, entendido como adecuación del ejercicio del poder a la “razón eterna”, da lugar a un principio de control de dicho ejercicio que –según Constant– mueve a la nación a que “con el objeto de gozar la libertad (...) ejerza una vigilancia activa y constante sobre sus representantes para ver si cumplen exactamente su encargo y si defraudan a sus votos y deseos”<sup>40</sup>.

Tratando de ir a los fundamentos del tema que nos ocupa, debe decirse que la idea del gobierno representativo que sirve de base a las concepciones de Mill, Guizot y Constant<sup>41</sup> está entremezclada con la idea de nación. Y eso es algo que aparece muy claro en la obra de Sieyès. A este último se debe que el gobierno representativo sea fundamentalmente un sistema de representación de la nación y no de ciudadanos aislados. De hecho, hasta tal punto se ligan gobierno representativo y nación en el pensamiento de Sieyès, que su definición de nación parte de la realidad del gobierno representativo. ¿Qué es una nación?, se pregunta. Y res-

---

<sup>40</sup> Cfr. CONSTANT, Benjamín: “*Sobre la libertad...*”, *Op. Cit.*, p. 90.

<sup>41</sup> “[El gobierno representativo] no es otra cosa que una organización con cuyo auxilio una nación se descarga sobre algunos individuos de aquello que no quiere o no puede hacer por sí misma” (...) El sistema representativo es una procuración dada a un cierto número de hombres por la masa del pueblo que quiere que sus intereses sean defendidos, y que, sin embargo, no tiene siempre el tiempo ni la posibilidad de defenderlos por sí mismo (Cfr. CONSTANT, Benjamín: “*Sobre la libertad...*”, *Op. Cit.*, p. 89).

ponde: “Un cuerpo de hombres asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma *legislatura*”<sup>42</sup>.

Sieyès denomina nación a lo que Mill llama pueblo. Eso hizo posible que la representación fuese percibida en el liberalismo como un fenómeno unitario, que no se puede desgajar. La nación posee una unidad que ha de reflejarse en la representación que se haga de ella. Por eso, todos los miembros del cuerpo legislativo son representantes de la nación entera, y de ahí que la voluntad general es la del Parlamento.

¿Y qué ha de entenderse, entonces, por voluntad general? Ha de entenderse “el resultado de las voluntades individuales, al igual que la nación es la reunión de los individuos”<sup>43</sup>. Y la emanación de esa voluntad es, precisamente, el fin del Parlamento, que se legitima en cuanto representa a la nación y tiene como miras “la seguridad común, la libertad común y, en fin, la cosa pública”<sup>44</sup>.

Con respecto a la composición que ha de tener la asamblea política para reflejar nítidamente a la nación, Sieyès no duda en señalar que sólo los individuos procedentes del *estado llano*, es decir, los ciudadanos no privilegiados, son los que tienen derecho a conformar el Parlamento. Son los verdaderos depositarios de la voluntad nacional y sólo ellos pueden, sin error, “hablar en nombre de la nación entera”<sup>45</sup>.

Finalmente, el intento de Sieyès de hallar la auténtica representación de la nación fue complementado por Burke. Para el irlandés la representación que ostentan los parlamentarios es ennoblecida por el hecho de reflejar fielmente a la nación. Eso lo llevará a decir que la “virtud, esencia y espíritu de una Cámara de los Comunes consiste en ser la imagen expresa de los sentimientos de la nación”<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “¿Qué es el estado...”, *Op. Cit.*, p. 70.

<sup>43</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “¿Qué es el estado...”, *Op. Cit.*, pp. 184-185.

<sup>44</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “¿Qué es el estado...”, *Op. Cit.*, p. 185.

<sup>45</sup> Cfr. SIEYÈS, Emmanuel: “¿Qué es el estado...”, *Op. Cit.*, p. 179.

<sup>46</sup> Cfr. BURKE, Edmund: “Pensamientos...”, *Op. Cit.*, p. 274.

En este punto debemos hacer una última consideración. La idea de Burke encierra un aspecto teórico muy relevante para la disciplina parlamentaria. En el Parlamento, en cuanto “imagen expresa de los sentimientos de la nación”, se refleja la dignidad de la nación misma, lo cual ocurre también, por analogía, con los parlamentarios. A ellos –en virtud de su condición de representantes de la nación en el seno del Parlamento– los inviste una especial dignidad. Por ello la libertad que la disciplina parlamentaria procura para la actividad de los parlamentarios es una exigencia fundada en la dignidad de la nación en cuanto ente colectivo de la vida social.

## 2.2. El arte de legislar. Los fines del buen gobierno de las asambleas políticas

En el centro de la disciplina parlamentaria se encuentra el arte de legislar. Las leyes son el resultado acabado de la auténtica disciplina parlamentaria. Pero para que la creación legislativa sea posible, el legislador debe distinguir, *a priori*, los *contenidos* de las *formas*. Tiene la necesidad de alcanzar la diferenciación de “aquella parte del arte de legislar que tiene relación con la *forma* que se ha dado, o que es adecuado que se dé, del *contenido* de que se compone el cuerpo de leyes y sus distintas partes”<sup>47</sup>.

La anterior distinción permite constatar con claridad las dos dimensiones que componen el arte de legislar. Por un lado, están las *formas* que revisten las leyes, tanto procedimentales como estilísticas<sup>48</sup>, a las cuales se las agrupa bajo el nombre de *nomografía* (arte de redactar leyes). Por otro, está el *contenido* de las leyes, que en cuanto materia necesaria para la

---

<sup>47</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Nomografía o del arte de redactar leyes*”, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p.4.

<sup>48</sup> En la actualidad jurídica española se puede señalar como ejemplo de *formas* estilísticas, tributarias de la *nomografía*, las *Directrices de técnica normativa* acordadas por el Consejo de Ministros en fecha 22 de julio de 2005, y publicada mediante Resolución de la Subsecretaría Ministerio Presidencia en fecha 28 de julio de 2005 (BOE número 180, de 29 de julio [RCL 2005, 1586]).

ordenación racional de la comunidad política pertenece al ámbito de la *prudencia legislativa*.

*Contenido y formas –prudencia legislativa y nomografía–* no deben separarse en el auténtico arte de legislar. El *contenido* de las leyes supone y necesita de las *formas*, de la *nomografía*. En la lógica liberal la disciplina parlamentaria penetra todo el arte de legislar y aspira a colocar los principios que rigen la actividad parlamentaria como bisagra entre *formas* y *contenidos*, de modo que las leyes sean prudentemente formuladas (*contenidos*) y correctamente redactadas (*formas*).

Sin embargo, Esteban Dumont recuerda que en su tiempo hubo una tendencia a desestimar las *formas* en el arte de legislar:

Si se abandonó este ramo de la legislación, dimanó de no haberse conocido su importancia. No comprendieron suficientemente el influjo que el modo adoptado para las operaciones de una asamblea había de ejercer sobre las operaciones mismas. Son unas formalidades, dijeron; y para los espíritus superficiales esta palabra formalidad deprime inmediatamente la majestad del objeto. Algunas formalidades son menudencias o pedanterías, y las desprecia el que piensa con grandeza<sup>49</sup>.

Pero desestimar las *formas* supondría, de suyo, desestimar una parte importante de la disciplina parlamentaria. Es verdad que en el pensamiento parlamentario liberal las *formas* jurídicas –incluidas las de procedimiento legislativo– son instrumentales. Sin embargo, tal condición no legitima, en modo alguno, el huir de ellas porque éstas son esenciales para el ejercicio de la libertad individual. Así lo señala Constant:

Lo que preserva de la arbitrariedad es la observancia de las formas. Estas son las divinidades tutelares de las asociaciones humanas; son los únicos medios protectores de la inocencia, las únicas relaciones entre los hombres. Reina la oscuridad al margen de ellas; todo queda al albur de la consciencia solitaria,

---

<sup>49</sup> Cfr. Discurso preliminar escrito por Esteban Dumont en BENTHAM, Jeremy: “Tácticas...”, *Op. Cit.*, p. 54.



de la opinión vacilante. Solo las formas son claras; solo en ellas puede confiar el oprimido<sup>50</sup>.

Constant sintetiza la idea liberal de las *formas* jurídicas como expresiones o concreciones de la razón que, por tanto, preservan y potencian la libertad de los individuos. De ahí que considerar la disciplina parlamentaria como un conjunto de *formas* no sería, en modo alguno, formular una crítica negativa o referirse a ella de manera peyorativa o con significaciones de contenido positivista. Incluso algún acto que denote un alto grado de ejercicio de la prudencia política y que pueda dar contenido a las leyes justas no está completo hasta recurrir al apoyo de las *formas*, hasta estar sustentado en la *nomografía*.

Ahora bien, *contenidos* y *formas* han de entenderse ordenados a los fines de la disciplina parlamentaria. Pero, ¿cuáles son tales fines? La respuesta la da Dumont haciendo suyas las ideas de Bentham: “(i) Afianzar la libertad de todos los miembros [del Parlamento] y (ii) llegar por último a la fiel expresión de la voluntad general”<sup>51</sup>, a lo cual habría que añadir, además, (iii) “la conservación de una asamblea política”<sup>52</sup>.

### 2.2.1. La libertad total de los parlamentarios

De todos los liberales de los siglos XVIII y XIX es quizás Burke quien desarrolla más acabadamente la idea de independencia total de los miembros del Parlamento, que informa la teoría general de la disciplina parlamentaria y es el fundamento último de lo que hoy conocemos en la literatura constitucional como la *interdicción del mandato imperativo*.

Dice Burke a los electores de Bristol:

---

<sup>50</sup> Cfr. CONSTANT, Benjamín: “*Principios de política*”, Aguilar, Madrid, 1970, p. 159.

<sup>51</sup> Cfr. el discurso preliminar escrito por Esteban Dumont en BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p.55.

<sup>52</sup> Cfr. el discurso preliminar escrito por Esteban Dumont en BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 55.

Ciertamente caballeros, la felicidad y gloria de un representante, deben consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reservas con sus electores (...). Pero su opinión imparcial [la del parlamentario], su juicio maduro y su conciencia ilustrada no debe sacrificároslo a vosotros, a ningún hombre ni a grupo de hombres (...). Vuestro representante os debe, no sólo su industria, sino su juicio, y os traiciona, en vez de servirlos, si lo sacrifica a vuestra opinión<sup>53</sup>.

Leer a Burke permite entender que en el liberalismo la disciplina parlamentaria es sierva de la libertad de los parlamentarios. Quien gobierna las asambleas políticas conseguirá hacerlo correctamente sólo si asegura que con el despliegue de la disciplina parlamentaria se suscitan las condiciones para que el parlamentario individual se encuentre frente a frente con su conciencia y represente, mediando únicamente los mandatos de la razón, a la nación entera, no sólo a sus electores.

Por otra parte, para Burke la disciplina parlamentaria es un medio a través del cual el pueblo puede asegurar la libertad requerida por sus representantes para ejercer las funciones propias de su cargo. Por eso dirá el irlandés que el “poder del pueblo dentro de las leyes tiene que ser suficiente para proteger a todo representante en el ejercicio de su deber o ese deber no puede cumplirse”<sup>54</sup>.

Pero cuando no se ejerce racionalmente la disciplina parlamentaria o cuando el pueblo está imposibilitado de utilizarla a través de los órganos de gobierno de las Cámaras para salvaguardar la libertad de conciencia de sus representantes, entonces peligra la libertad total del parlamentario y, en el fondo, peligra también la posibilidad misma de alcanzar el gobierno representativo.

---

<sup>53</sup> Cfr. BURKE, Edmund: “Discurso a los electores de Bristol” en “Edmund Burke. Textos políticos”, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996, p. 312.

<sup>54</sup> Cfr. BURKE, Edmund: “Pensamientos...”, *Op. Cit.*, p. 280.

La negación del gobierno representativo ocurre –según Burke– en las difíciles condiciones a través de las cuales el parlamentario individual ejerce la representación política. Por ello, a propósito de la defensa de la libertad total del parlamentario, Burke se quejará de las condiciones de adversidad en las cuales representa a la nación el “diputado independiente”:

El desgraciado diputado independiente no tiene nada que ofrecer, más que la negativa áspera, la excusa miserable o la representación desanimada de un interés público sin esperanza. Salvo con su fortuna privada, en la que puede ser igualado y acaso superado por su rival cortesano, no tiene medios de demostrar una sola cualidad ni hacer un solo amigo. En la Cámara vota siempre en una minoría desalentada. Si habla, se cierran las puertas. Una serie de paniaguados locuaces cuentan a todo el mundo que lo que quiere es llegar al poder. Si no tiene el talento de la elocución, que es el caso de muchos miembros de la Cámara tan prudentes y tan sabios como cualquier otro, está sometido a todos los inconvenientes, sin el brillo que sigue a toda explosión de elocuencia medianamente afortunada. ¿Es posible concebir el ejercicio de un deber más descorazonador que éste? Despojadle de la pobre recompensa de la popularidad, tolerad que sus excesos cometidos en defensa del interés popular se conviertan en fundamento para que la mayoría de la Cámara lo convierta –fuera de toda línea de derecho y a su arbitrio– en una descalificación segura, seguida no sólo de la pérdida de la franquicia electoral, sino de toda especie de desgracias personales. De acontecer esto, el pueblo de este reino puede estar seguro de que no puede ser servido fiel y firmemente por ningún hombre<sup>55</sup>.

Las anteriores consideraciones son de interés porque la situación del “diputado independiente” es consecuencia, en la mayoría de los casos, de su no sometimiento a la disciplina partidista. Ello, en la concepción liberal de la disciplina parlamentaria, equivale a decir que dicho “diputado independiente” ve cuesta arriba el cumplimiento de sus deberes

---

<sup>55</sup> Cfr. BURKE, Edmund: “*Pensamientos...*”, *Op. Cit.*, pp. 279-280.

de representación porque no se somete al mandato imperativo del grupo o del partido.

En este sentido, puede concluirse preliminarmente algo de mucho interés para esta investigación: la disciplina parlamentaria entendida como arte del gobierno de las asambleas políticas se contradice, se enfrenta irreconciliablemente con la disciplina de partidos.

### **2.2.2. La fiel expresión de la voluntad general**

Para Bentham el fin inmediato de la disciplina parlamentaria es la “fiel expresión de la voluntad general”. Ésta es consecuencia de un debate libre y racional, que ha sido correctamente disciplinado. Se trata del querer de un cuerpo político que ha sido “depurado” de las pasiones humanas a través del debate racional. Por eso alcanzarla es un síntoma claro de salud política.

La idea de voluntad general de Bentham difiere, por ejemplo, de la de Rousseau, quien ciertamente no era, ni mucho menos, un liberal. Para este último la voluntad general originada en el debate es siempre imperfecta. Piensa que en el arte del gobierno y en el de la legislación no hay nada más deseable que la unanimidad de los miembros de la asamblea política en los asuntos que conciernen a la nación, de modo que el debate político es, en sí mismo, una patología que refleja el mal estado de una asamblea política:

Cuando varios hombres reunidos se consideran a sí mismos un sólo cuerpo, no tienen más que una voluntad, que se refiere a la común conservación y al bienestar general. Entonces todos los resortes del Estado son vigorosos y sencillos; sus máximas son claras y luminosas; no tienen intereses embrollados, contradictorios; el bien común se muestra por todas partes claramente, y no exige sino sentido común para ser percibido. (...) Pero cuando el nudo social comienza a alojarse y el Estado a debilitarse, cuando los intereses particulares empiezan a adquirir fuerza y las pequeñas sociedades a influir sobre la grande, el interés común se altera y encuentra oposición; ya no reina la unanimidad en las votaciones, la voluntad general ya no es la

voluntad de todos; surgen contradicciones, debates, y la mejor no pasa sin discusión<sup>56</sup>.

Como queda claro, para Rousseau la disciplina parlamentaria, en cuanto arte que ordena el funcionamiento de las asambleas políticas, tiene carácter correctivo y pone en evidencia las patologías del orden en los parlamentos.

En este punto –para tener una visión de conjunto más amplia– es conveniente traer a colación las opiniones sobre la relación entre disciplina parlamentaria y “voluntad general” que sostuvieron Carl Schmitt y Hans Kelsen, dos juristas del siglo XX que, como es obvio, no pertenecieron a la tradición liberal de los siglos XVIII y XIX, pero que reflexionaron sobre las mismas realidades que mantuvieron ocupados a los teóricos del liberalismo.

En lo tocante a Carl Schmitt, éste, desplegando el cinismo y la genialidad que caracterizan sus posturas, se aferra a la tradición liberal de la “voluntad general”, a propósito de la cual hace una apología de los fundamentos –también liberales– del parlamentarismo y de toda la disciplina parlamentaria.

Aunque para el alemán la voluntad general es el querer del pueblo, sólo cognoscible a través de la *aclamación*, aquélla aparece en el parlamentarismo como el resultado de algo que podría denominarse “proceso de representación dialéctica”, es decir, la conjunción de los principios liberales de la *discusión* y de la *representación*, ambos centrales en su pensamiento y ambos objeto (junto al principio de *publicidad*) de preservación por parte de la disciplina parlamentaria:

El Parlamento del Estado burgués de Derecho –dice Schmitt– es, según la idea que la informa, un lugar en donde se realiza una discusión pública de las opiniones políticas. Mayoría y minoría, partido de gobierno y oposición, buscan el acuerdo acertado discutiendo argumentos y contraargumentos. En tanto

---

<sup>56</sup> Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques: “*El contrato social*”, Editorial Tecnos, 5ta edición, Colección Clásicos del pensamiento, estudio preliminar y traducción de María José Villaverde, Madrid, 2007, pp. 119-120.

que el Parlamento representa la instrucción y razón nacional y reúne en sí toda la intelectualidad del pueblo, puede surgir una discusión auténtica, es decir, aparecer en discursos y contestaciones públicas la auténtica voluntad de todo el pueblo como una *volonté générale*<sup>57</sup>.

Finalmente, en Kelsen la disciplina parlamentaria también tiene por objeto un querer: “la voluntad estatal”. Pero éste, lejos del liberalismo, huye de la “voluntad general” en cuanto considera que es una ficción secundaria, precedida por la ficción de la representación política.

Lo que acaso pueda ser en el vienés la disciplina parlamentaria tiene por objeto, entonces, la “construcción de la voluntad normativa del Estado a través de un órgano colegiado elegido por el pueblo en base al derecho de sufragio universal e igual, por tanto democráticamente, según el principio de la mayoría”<sup>58</sup>.

La cita anterior sintetiza una parte importante del pensamiento parlamentario de Kelsen. El austriaco ve como esencia del parlamentarismo la posibilidad de la formación de la voluntad estatal a través del Parlamento. Para él no es relevante la cualidad que tienen los parlamentarios de representantes del pueblo o de depositarios de la soberanía popular, pues la representación, entendida como ejercicio de la soberanía del pueblo, es una mera ficción para dotar de legitimidad al Parlamento.

Para Kelsen el Parlamento y la disciplina parlamentaria están en crisis. Pero dicha crisis no tiene su origen en que el Parlamento haya dejado de representar al pueblo y en que la disciplina parlamentaria haya perdido su carácter de instrumento que posibilita el gobierno representativo. Piensa que, en su esencia, al Parlamento no se le puede pedir representación. En él la verdadera causa de la crisis del parlamentarismo es que en las consideraciones sobre la institución parlamentaria se ha dejado

---

<sup>57</sup> Cfr. SCHMITT, Carl: “Teoría...”, *Op. Cit.*, p. 303.

<sup>58</sup> Cfr. KELSEN, Hans: “El problema del parlamentarismo” en “Escritos sobre el socialismo y la democracia” (Wien-Leipzig, 1925), Editorial DEBATE, Colección Universitaria, Madrid, 1988, p. 86.

de enfatizar que la esencia del Parlamento radica en ser un instrumento – acaso el único eficaz– de producción de la voluntad estatal.

### 2.2.3. La preservación de las asambleas políticas

Siguiendo adelante llegamos al tercero de los fines de la disciplina parlamentaria: la “conservación de la Asamblea Política”. Al respecto cabe la pregunta: ¿qué significa, en clave liberal, lograr la “conservación de una asamblea política”? Significa poner remedio a los vicios que en ellas pueden presentarse. De ese modo lo describió Dumont:

De tres peligros inminentes que constantemente la rodean tiene que precaverse; la precipitación, la violencia y el fraude. Dos enemigos mayores tiene siempre a sus puertas: la oligarquía, con la que el corto número domina el deseo de la mayoría, y la anarquía, por la cual, celoso cada uno de su independencia, se opone a la formación de un deseo general. ¿Cuáles son los medios defensivos de una asamblea política, si la asaltan todos estos peligros? No tiene otro que su sistema interno, que pueda salvarla en cuanto él imponga habitualmente al cuerpo entero la necesidad de la moderación, la reflexión y la perseverancia<sup>59</sup>.

Las palabras transcritas son elocuentes en cuanto al carácter conservacionista de la disciplina parlamentaria. Como regla general, a la cual nos hemos referido antes, el liberalismo deja paso a la actuación de los parlamentarios y sólo cuando éstos ejercen torcidamente dicha libertad, que les es garantizada en el interior del Parlamento, se les encauza, se les reconduce a través de la disciplina parlamentaria, siendo éste un encauzamiento cuyo objetivo fundamental no es otro distinto que el gobierno efectivo de la *razón* en la asamblea política y, por ende, equivale –como hemos transcrito antes– a asegurar “la moderación, la reflexión y la perseverancia” referidos por Dumont, en cuanto requisitos fundamentales para el auténtico gobierno representativo, para la creación legislativa y, no menos importante, para la paz política.

---

<sup>59</sup> Cfr. Discurso preliminar escrito por Esteban Dumont en BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 55.

Por otra parte, la “conservación” de las asambleas políticas tiene una connotación ontológica, en este caso de subsistencia, y está vinculada a la naturaleza *negativa*, es decir, de prevención, que en el liberalismo se atribuye a los fines de la disciplina parlamentaria. La finalidad de ésta es evitar las vicisitudes que, en el seno de las asambleas políticas, puedan imposibilitar la libre deliberación de los parlamentarios que es condición necesaria del gobierno representativo. Por eso dirá Bentham:

La táctica, pues, de las asambleas políticas es la ciencia que enseña a dirigir las hacia el fin de su institución, por medio del orden que ha de observarse en sus pasos. El fin, en este ramo del gobierno como en otros muchos, es de naturaleza negativa, por decirlo así. Se trata de evitar los inconvenientes e impedir las dificultades que han de originarse en una gran reunión de hombres llamados a deliberar en común<sup>60</sup>.

Finalmente, existe una interesante relación entre la conservación de las asambleas políticas y la libertad de la nación. En la salvaguarda de la libertad de la nación juega un papel importante la disciplina parlamentaria, sobre todo en lo tocante a las *formas*, incluida la *nomografía*, y también los demás aspectos reglamentarios que son reflejo jurídico de los principios que conforman el arte de la disciplina parlamentaria. Por esta razón, Dumont señala en el discurso preliminar que antecede las *Tácticas parlamentarias* de Bentham que la disciplina parlamentaria, asegurando con sus principios y reglas la libertad en el interior del Parlamento (inglés), ha asegurado, también, la libertad de la nación:

Entre tantos escritos como dieron a conocer la constitución inglesa y no cesaban de ensalzarla, es de extrañar que ninguno de ellos hubiese tomado por materia de sus elogios una de sus partes menos conocidas y más estimables, el gobierno interior del parlamento, y las reglas a que se ha sujetado en el ejercicio de sus poderes. Estas formalidades sin embargo han tenido mayor influjo en la conservación y aumento de la libertad nacional. El árbol entero se atrajo a las miradas de todos al estar crecido ya; pero sin dirigirse la atención hacia su primer cultivo

---

<sup>60</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 61.



en el cercado que sirvió para proteger su debilidad, hasta que echase raíces suficientemente profundas para resistir a las tempestades<sup>61</sup>.

Así, la procura y preservación de la libertad y el bien nacionales se imponen como límite y fin al ejercicio del Poder Legislativo. En palabras de Locke, el “Poder Legislativo tiene como límite último aquel que viene marcado por el bien público de la sociedad. Se trata, pues, de un poder que no tiene más fin que la preservación [de la sociedad] y, por tanto, no puede arrogarse el derecho de destruir, esclavizar o empobrecer deliberadamente a sus súbditos”<sup>62</sup>, lo cual encuentra eco en la concepción liberal de la disciplina parlamentaria. Su observancia no es, en modo alguno, un fin en sí mismo. Disciplinar un Parlamento es salvaguardar la libertad de la comunidad política, en cuanto se asegura la vigencia del gobierno representativo a través del buen funcionamiento de ese mismo Parlamento. Por eso Bentham, en plena sintonía con Locke, dirá:

La táctica de las asambleas legislativas, así como cualquier otro ramo de la ciencia gubernativa, ha de referirse al mayor bien de la sociedad, y este es el fin general; pero su objeto particular estriba en obviar los inconvenientes a que está expuesta una asamblea política en el ejercicio de sus funciones<sup>63</sup>.

### **2.3. El talante moral del arte para el buen gobierno de las asambleas políticas**

El arte de la disciplina parlamentaria existe para salvaguardar interna y externamente la libertad del Parlamento. Por eso desde el liberalismo se lo concibe como una realidad con fines morales. Sin embargo, la filosofía moral del liberalismo que la inspira ha sido cuestionada tanto en

---

<sup>61</sup> Cfr. Discurso preliminar escrito por Esteban Dumont en BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, pp. 56-57.

<sup>62</sup> Cfr. LOCKE, John: “*Dos ensayos sobre el gobierno civil*”, Espasa Calpe, Colección Austral, Madrid, 1991, p. 302.

<sup>63</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 107.

los fines que se propone como en los medios de cuyo manejo se sirve para implementar en la práctica sus postulados.

Con respecto al primer grupo de cuestionamientos, la filosofía moral benthamniana, que es fundamentalmente utilitarista y positivista, ha sido duramente criticada por el pensamiento *iusfilosófico* anglosajón de finales de siglo XX. En concreto, Ronald Dworkin ha formulado severos cuestionamientos al positivismo y utilitarismo benthamnianos, que, según este autor, constituyen el nervio y la raíz de la cultura jurídica dominante en occidente<sup>64</sup>.

Las de Dworkin no son críticas orientadas a cuestionar la licitud moral de los medios para alcanzar los fines que Bentham propone. La inmoralidad que este autor achaca al liberalismo benthamniano no está en los medios. Por eso a Bentham no se le puede acusar de maquiavélico cuando propone los postulados políticos con los que da vida a la disciplina parlamentaria<sup>65</sup>.

No obstante, la crítica que Dworkin hace a la filosofía jurídica de Bentham es mucho más radical. Apunta a lo que –en Bentham– ha de entenderse por Derecho y a lo que ha de entenderse como fin del Derecho. Cuestiona, desde una perspectiva moral, los fines planteados por Bentham, es decir, lo que ha de considerarse en el Derecho como un bien moral. De ahí que si Dworkin tiene razón y hay error moral en Bentham, se trataría de un error más hondo y más grave que el error maquiavélico, versado sobre los medios.

En cuanto a lo que ha de entenderse por Derecho, basta decir dos cosas que muestran claramente el positivismo benthamniano. La primera, que para Bentham el Derecho es sólo Derecho Positivo. La segunda,

---

<sup>64</sup> Cfr. DWORKIN, Ronald: “*Los derechos en serio*”, Ariel, 2da reimpresión, Barcelona, 1995, pp. 31 y ss.

<sup>65</sup> Este planteamiento sobre la distinción entre inmoralidad en los medios e inmoralidad en los fines cobra relieve porque, como veremos más adelante, se puede atribuir –erróneamente– un carácter marcadamente maquiavélico, es decir, de inmoralidad medial, a las *Tácticas Parlamentarias* de Bentham.

que el Derecho Positivo es Derecho en función de su origen, es decir, por haber sido dictado “según las condiciones necesarias y suficientes para que una proposición de Derecho sea válida”<sup>66</sup>, a saber, los procedimientos y dinámicas mayoría-minoría que discurren por los principios de la disciplina parlamentaria.

En relación con lo que ha de entenderse como fin del Derecho, es decir, lo que ha de entenderse como aquello a lo cual se ordenan las normas y principios jurídicos (y en el caso concreto de Bentham, aquello a lo cual se ordena el Derecho *válido*, pues lo demás no es Derecho), debe señalarse que es éste, precisamente, el punto en el cual aparece su filosofía utilitarista.

Para Bentham el fin del Derecho “ha de referirse al mayor bien de la sociedad”<sup>67</sup>. Visto hasta aquí, el postulado de Bentham resulta aparentemente razonable e incluso puede decirse que es solvente desde una perspectiva moral, pues pone de manifiesto la primacía del bien común sobre el bien particular. Por el contrario, lo que no parece razonable es el comentario de Dworkin, cuando sostiene con acritud que para Bentham “el derecho y sus instituciones han de servir al bienestar general y a nada más”<sup>68</sup>.

Sin embargo, las piezas encajan conceptualmente y el reproche de Dworkin se hace certero cuando se entiende que, para Bentham, “el mayor bien de la sociedad” resulta de la sumatoria de bienes individuales, siendo, además, que el bien individual tiene una dimensión eminentemente económica. De ahí que la crítica dworkiniana culmine develando el hecho de que en Bentham “el mayor bien de la sociedad” es utilitarismo encubierto, pues equivale a procurar que toda la legislación y toda la acción gubernamental tengan como fin sólo una de las dimensiones del bien común: el bienestar económico de los individuos.

---

<sup>66</sup> Cfr. DWORKIN, Ronald: *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>67</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas...*”, *Op. Cit.*, p. 107.

<sup>68</sup> Cfr. DWORKIN, Ronald: *Op. Cit.*, p. 31.

En lo que respecta a los medios que propone Bentham para gobernar las Cámaras parlamentarias, éstos también han sido objeto de controversias de índole moral. El título *Tácticas parlamentarias* con el que Bentham agrupa sus formulaciones principales sobre la disciplina parlamentaria podía sugerir, desde el prisma del *ethos* político de los siglos XVIII y XIX, que la intención de quien asume esas *tácticas* es hacerse con el dominio del Parlamento, imponerse a sí mismo o imponer sus ideas, y todo ello con una violencia encubierta. Por eso era verosímil que se pensara que las *Tácticas parlamentarias* son un medio ideado para arrebatar la libertad de los adversarios políticos que actúan en las Cámaras y, como consecuencia de ello, controlar esas mismas Cámaras.

Tal concepción –de fondo maquiavélico y vaciada de contenido moral– resultaría una crítica directa a la disciplina parlamentaria y a todo el liberalismo parlamentario. Pero una crítica así formulada ignora el núcleo de los planteamientos liberales sobre el Parlamento. Es, por decir lo menos, una crítica injusta e incapaz de dar razón del verdadero objeto moralmente recto que es perseguido por Bentham con sus *Tácticas parlamentarias*.

Lejos de invitar a un conjunto de prácticas para alcanzar fines inmorales, los teóricos del liberalismo ven en la disciplina parlamentaria un modo concreto de hacer prevalecer la recta razón en medio del característico ajeteo de la vida del Parlamento. Sus postulados representan un intento decidido de alcanzar en el contexto de los siglos XVIII y XIX lo que posteriormente, ya en el siglo XX, se conocerá bajo el nombre de *parlamentarismo racionalizado* para designar una práctica parlamentaria en la que el ejercicio del poder (Legislativo en este caso) se somete a la razón y al Derecho<sup>69</sup>. Por eso el mismo Bentham sale al paso de posibles malas

---

<sup>69</sup> Como prueba fehaciente de que las *Tácticas parlamentarias* no fueron escritas con intenciones maquiavélicas, podemos argumentar que los principios allí esbozados constituyen la esencia y sustancia de las normas reglamentarias de la mayoría de las Cámaras parlamentarias del mundo, siendo recibidos en ellas como criterios universalmente válidos y aceptados que permiten disciplinar racionalmente la vida de los Parlamentos.

interpretaciones sobre sus ideas parlamentarias y señala lo que entiende por *táctica*: “arte de poner en orden, de dirigir las operaciones de un cuerpo político”<sup>70</sup>. Y Dumont, profundo conocedor del clima político decimonónico, excluye de raíz todo intento de interpretar los principios liberales de las *Tácticas parlamentarias* en clave maquiavélica:

Se discurrirá –dice Dumont– que ella [la *Táctica parlamentaria*] enseña el arte de revolver en una asamblea política, de seducirla, o convertirla en instrumento de las miras de un hombre o de un partido (...). Les advierto que no hay cosa ninguna más contraria al objeto de esta obra<sup>71</sup>.

Sin embargo, hubo dentro del liberalismo, a pesar de Bentham y de sus seguidores, una tentativa de maquiavelización teórica de la disciplina parlamentaria. Su artífice fue William Gerard Hamilton, quien con su obra *Lógica parlamentaria*<sup>72</sup> contribuyó de manera categórica al intento de escindir (teóricamente) moral y disciplina parlamentaria.

La *Lógica parlamentaria* de Hamilton es una oda al maquiavelismo. Denota, de principio a fin, una comprensión maquiavélica de la disciplina parlamentaria y de toda la vida del Parlamento. En sus líneas se presenta al lector un conjunto de prácticas reales –porque ocurrían y siguen ocurriendo en los parlamentos–, pero torcidas. Son prácticas cuyo objeto no

No es exagerado pensar que la historia de los reglamentos, que es buena “parte de la historia del Parlamento” (Cfr. RECODER DE CASSO, Emilio: “Artículo 72.1” en GARRIDO FALLA, Fernando: “Comentarios a la Constitución”, Editorial Civitas, Madrid, 1980, p. 762), puede describirse como un proceso de asimilación y profundización de los principios liberales sintetizados en las *Tácticas parlamentarias*. Contrástense, por ejemplo, cualquiera de los reglamentos históricos de las Cortes españolas o cualquiera de los reglamentos vigentes en los Parlamentos europeos con los principios de las *Tácticas Parlamentarias* y se advertirá fácilmente la influencia de éstas en aquéllos.

<sup>70</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “Tácticas...”, *Op. Cit.*, p. 61.

<sup>71</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “Tácticas...”, *Op. Cit.*, p. 53.

<sup>72</sup> Para la traducción castellana Cfr. HAMILTON, William Gerard: “*Lógica parlamentaria/Parliamentary Logic*”, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie “Textos Parlamentarios Clásicos”, Estudio preliminar y traducción de Eloy García, Madrid, 1996.

es otro que el dominio, a como dé lugar, de las Cámaras legislativas. De ahí que Hamilton niega con su obra el auténtico sentido liberal de la disciplina parlamentaria.

Sin embargo, hay en España quienes sostienen lo contrario. En el estudio preliminar de la versión castellana de la *Lógica parlamentaria*, Eloy García defiende los esfuerzos de Hamilton. Dice:

El propósito que en su día animó a Hamilton a elaborar este libro, no fue el de redactar un ensayo de retórica parlamentaria, sino el de escribir un tratado de las reglas que debieran presidir la acción del hombre político (...). Habría que señalar al lector, que más que ante un manual de arte del bien decir en el lenguaje político, con lo que en realidad se encuentra es con un auténtico compendio de reglas del buen hacer parlamentario, entendiendo por tales aquellas que en un régimen de consenso permiten a un político imponer su voluntad sobre los hombres sin apelar, ni a su posición de poder, ni a ninguna de las múltiples manifestaciones de la fuerza<sup>73</sup>.

Pero las anteriores afirmaciones, que ensalzan el intento que hizo Hamilton de sistematizar la disciplina parlamentaria en un “conjunto de reglas del buen hacer parlamentario”, se contradicen radicalmente con el texto de la *Lógica parlamentaria* y –como dato adicional, útil en este caso– con la descripción que hace el mismo Eloy García de la personalidad de William Gerard Hamilton:

Inteligente y astuto, dotado de una extraordinaria capacidad para la maquinación y para la intriga. Poseedor de una sensibilidad y de un olfato político por completo fuera de lo común. Cínico y mordaz. Vanidoso y arrogante. Altanero y, en sumo grado, engreído. Pagado de sí mismo y, a la vez, terriblemente tímido. Seco, sarcástico y, por encima de todo, despectivo para con sus semejantes<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Cfr. HAMILTON, William Gerard: *Op. Cit.*, pp. 7-8.

<sup>74</sup> Cfr. HAMILTON, William Gerard: *Op. Cit.*, p. 77.

La lectura de la *Lógica Parlamentaria* sugiere la pluma y la autoría de un tipo humano como el que dibuja Eloy García. Pero no sugiere el considerar dicha obra como un intento de sistematización racional del trabajo parlamentario ni como un “conjunto de reglas del buen hacer parlamentario”, salvo que por esto se entienda el despliegue en el Parlamento –hasta las últimas consecuencias y con las implicaciones morales que ello reviste– de una personalidad como la de Hamilton, tan bien figurada en las líneas de Eloy García.

Por eso Bentham, consciente del mal que pudiese irrogar (y de hecho irrogó) la *Lógica parlamentaria* de Hamilton al prestigio de la disciplina parlamentaria, a la autoridad moral del liberalismo parlamentario y a la dignidad del Parlamento, la criticó con amarga severidad:

El libro de Gerard Hamilton es una especie de escuela en la que los medios de abogar por una causa buena y por una mala causa se presentan con igual franqueza y se inculcan con igual solicitud por el triunfo. (...) lo que a veces se ha supuesto que pretendía Maquiavelo, no sólo lo pretende Gerard Hamilton, sino que lo pretende sin disimulo (...). En el libro de Gerard Hamilton, por vez primera, se ha dejado caer el velo del decoro y la corrupción se nos muestra sin ningún disfraz<sup>75</sup>.

Quizá se pueda pensar que ocurrió con Hamilton lo mismo que, según Jacques Maritain, sucedió a Maquiavelo al escribir *El Príncipe* y plasmar en esa obra su visión “moral” de la Política. Según Maritain, el (des)mérito de Maquiavelo fue convertir la mala praxis política en teoría; transformar en principios universales de la ciencia política las reiteradas experiencias inmorales que observó en el modo de hacer Política<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Cfr. BENTHAM, Jeremy: “*Falacias políticas*”, Centro de Estudios Constitucionales, traducción de Javier Ballarín, estudio preliminar de Benigno Pendas, Madrid, 1990, pp. 12-13.

<sup>76</sup> “(...) Maquiavelo hizo consciente ese *ethos* de su tiempo [el de la política de la búsqueda del poder por el poder, de la inmoralidad] y elevó a teoría esa práctica común de los poderes políticos de todos los tiempos. (...) Antes de Maquiavelo muchos príncipes y conquistadores no dudaban en usar la mala fe, la perfidia, la crueldad, el asesinato (...) Pero al obrar así, se sentían culpables, tenían una mala conciencia (...) de donde nacía en ellos una dolorosa hipocresía (...) Después de Maquiavelo, en cambio, (...) al emplear la injusticia para restablecer

En este sentido, Hamilton –quien fue parlamentario de profesión y profundo conocedor del Parlamento real y de la lucha de poderes que ahí se suscita– tuvo plena conciencia del carácter torcido de las prácticas parlamentarias de las cuales él mismo fue un agente asiduo y un observador privilegiado. Y al intentar aprehender la esencia de esas prácticas para formular desde ellas principios universales de la vida del Parlamento, concluyó que la de la disciplina parlamentaria es una ciencia que tiene por objeto prácticas torcidas. Así, Hamilton quiso (como Maquiavelo con la Política) elevar al plano teórico prácticas que, en el fondo, son corruptelas de los principios reales de la disciplina parlamentaria y, por lo tanto, los contradicen y niegan.

Afortunadamente para la disciplina parlamentaria Hamilton fracasó en su cometido. Su influencia fue escasa en la historia de la reflexión sobre la esencia de las prácticas políticas y jurídicas que se desarrollan en el Parlamento. Su legado en el liberalismo parlamentario no es comparable, ni de lejos, con la huella que dejó Maquiavelo en la historia del pensamiento político.

Con el fracaso de Hamilton podemos hablar de una *preservación moral* de los principios teóricos de la disciplina parlamentaria como de un proceso que no fue una casualidad histórica ni obra del azar. Por el contrario, tiene como causas perfectamente identificables, por un lado, la vida política del propio Hamilton, llena de continuos fracasos<sup>77</sup>, y, por otro, acaso la más importante, la batalla en la cual Bentham –por la veracidad universal del contenido de sus postulados, por su prestigio intelectual y por su cercanía a influyentes políticos de entonces– triunfó sobre Hamilton.

---

el “orden”, y toda clase de mal para satisfacer su ambición de poder, tendrán una conciencia limpia y sentirán que cumplen su deber como jefes políticos” (Cfr. MARITAIN, Jacques: “*El fin del maquiavelismo*” en “*Principios de una política humanista*”, Editorial Excelsa, Buenos Aires, 1946, pp. 110-111).

<sup>77</sup> Eloy García se refiere a la trayectoria política de Hamilton con la expresión “crónica de un fracaso” (Cfr. HAMILTON, William Gerard: *Op. Cit.*, pp. 77 y ss.).



Tal triunfo tiene mucha relevancia para la disciplina parlamentaria. Selló la derrota del maquiavelismo dentro del liberalismo parlamentario y, por supuesto, dentro de la visión de la disciplina parlamentaria que el liberalismo sostiene. Permitió que los principios teóricos de la disciplina parlamentaria se mantuvieran como puntos de referencia, como guías de contraste que permiten distinguir las prácticas parlamentarias torcidas, irracionales e inmorales, de aquellas otras que no lo son. Y por otra parte, sin duda lo más importante desde el punto de vista práctico, se custodió –como veremos en el próximo capítulo– la substancia que engendraría en el terreno del Derecho Positivo la concepción de la disciplina parlamentaria como sistema jurídico sancionador, tan importante para la historia del parlamentarismo y del gobierno representativo.

#### **2.4. Valoración crítica**

Por último, creemos oportuno realizar algunas valoraciones sobre el papel e importancia de la concepción liberal de la disciplina parlamentaria. Una valoración de este tipo corre el riesgo de descontextualizar históricamente los fenómenos juzgados. Más aún, corre el riesgo de juzgar los acontecimientos pretéritos según los elementos de juicio que ponen a nuestra disposición las culturas jurídica y política de hoy, a las cuales, sin duda, pertenecemos.

Sin embargo, pensamos que la necesidad de integrar los distintos conceptos de la disciplina parlamentaria, distinguiendo para ello lo que sea distinguible, estableciendo los verdaderos hilos de conexión entre las distintas concepciones de la misma y no atribuyendo conexión entre ellas cuando no existe, nos da licencia suficiente para las afirmaciones que de seguida formularemos.

En primer lugar, la concepción benthamniana de la disciplina parlamentaria fue en extremo útil en los siglos XVIII y XIX porque sirvió de referente principal a los reglamentos de los parlamentos del mundo<sup>78</sup>,

---

<sup>78</sup> Sobre la influencia histórica del pensamiento de Bentham en los reglamentos de los parlamentos europeos consúltese la primera parte del segundo tomo del exhaustivo trabajo de

siendo ésta una influencia que comenzó entonces y que se mantiene todavía en nuestra época, como realidades digeridas jurídicamente e integradas en los textos normativos de las Cámaras.

Dicha utilidad sin embargo, no hubiera sido tanta si no se hubiera suscitado la positivación de los principios de la disciplina parlamentaria. Es decir, el valor de los principios de la disciplina parlamentaria liberal se vio altamente potenciado por el hecho de su recepción como Derecho Positivo en los ordenamientos jurídicos del mundo, lo cual les otorgó una eficacia práctica que, de haberla presenciado, hubiera causado satisfacción a Bentham, a sus seguidores y al resto de los pensadores del parlamentarismo liberal.

La potenciación de los principios de la disciplina parlamentaria — una vez que fueron positivizados— cobra una importancia mayor si se toma en consideración la amplitud del objeto perseguido por nuestra ciencia. La disciplina parlamentaria abarca todos los aspectos de la vida del Parlamento. Viendo con los anteojos de Bentham, en el Parlamento “todo” es disciplina parlamentaria. Y ello supone, también, algún riesgo.

El enorme campo de aplicaciones útiles de la disciplina parlamentaria hace que ésta pueda diluirse abstractamente si los encargados de gobernar las Cámaras no cuentan con los instrumentos jurídicos adecuados para racionalizar y economizar el gobierno principal de los Parlamentos. Dicho de otro modo: la complejidad de los parlamentos actuales hace necesarios instrumentos jurídicos que favorezcan la rápida solución de las vicisitudes acaecidas en su seno, y esa exigencia no puede ser satisfecha con meros principios teóricos. Pero esto, obviamente, no se le puede reprochar a Bentham. Lo que sí podemos, en cambio, es pedir a nuestros contemporáneos que sepan leer entre líneas los principios de la disciplina parlamentaria liberal, acogiendo lo valioso que hay en ellos, pero sin forzar su aplicación a circunstancias de la actualidad que son diferentes —y por mucho— de las circunstancias en las cuales escribieron los pensadores del liberalismo parlamentario.

---

Reynaert *Histoire de la discipline parlementaire* (Cfr. REYNAERT, Auguste: “*Histoire de la discipline parlementaire*”, A. Durand et Pedone-Lauriel, Éditeurs, París, 1884, Tomo II, pp. 1 y ss).

Y en segundo lugar, relacionado con lo anterior, queremos señalar lo que quizá pueda ser el punto más controvertido en la disciplina parlamentaria liberal, sobre todo si se la mira desde la perspectiva del parlamentarismo actual. Nos referimos al talante individual de la idea liberal clásica de representación política.

Es cierto que la representación política, tal como la concibieron los liberales de los siglos XVIII y XIX, dificulta –aunque por supuesto no imposibilita– la articulación colectiva para la búsqueda del bien común<sup>79</sup>. Ello cobra especial importancia si se advierte que su principal consecuencia es la condenación de los partidos políticos, entendidos éstos en sentido amplio (facciones, comités, grupos, clubes), a un lugar poco privilegiado en el desarrollo de la vida pública. Así, por ejemplo, autores de la talla de Friedrich sostuvieron que los fallos principales del liberalismo parlamentario “se derivan no tanto del propósito ético general que apoya, cuanto del desprecio de ciertos factores de la situación real”<sup>80</sup>, de la cual forman parte, precisamente, los partidos políticos y su ordenación al bien común.

Sin embargo, pensamos que a los pensadores liberales de los siglos XVIII y XIX no se los puede criticar por excluir de su sistema de pensamiento a los partidos políticos. En primer lugar, porque la existencia de estas entidades no formaba parte de la cultura política de entonces. No fue sino hasta 1850 cuando, como demostró Duverger<sup>81</sup>, comenzaron a florecer tanto en Europa como en los Estados Unidos de América las instituciones políticas partidistas que conocemos en la actualidad. Y en

---

<sup>79</sup> Tomamos la idea de VÖEGELIN, Eric: “*New Science of Politics*”, 8va reimpresión a la 1era edición de 1952, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1971, pp. 27 y ss., para quien el sentido esencial de la representación política es la articulación social para la acción colectiva o común.

<sup>80</sup> Cfr. FRIEDRICH, Carl: “*Gobierno constitucional y democracia*”, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1975, tomo II, p. 133.

<sup>81</sup> Cfr. DUVERGER, Maurice: “*Los partidos políticos*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pp. 15-16 y DUVERGER, Maurice: “*Party Politics and Pressure Groups*”, Nelson’s University Paperbacks, Londres, 1972, pp. 39 y ss.

segundo lugar, porque uno de los mayores exponentes del liberalismo, Edmund Burke<sup>82</sup>, no negó del todo la necesidad de los partidos políticos, sino que, por el contrario, vislumbró la esencial relación que existe entre parlamentarismo y partidos, la cual sería más que corroborada por la práctica parlamentaria del siglo XX.

### 3. La disciplina parlamentaria como disciplina de grupo

#### 3.1. El problema

La segunda forma de aproximarse a la disciplina parlamentaria es considerarla como disciplina de grupo sobre diputados y senadores. La doctrina española es unánime en reconocer que el régimen de origen partidista al cual se someten los militantes (e incluso no militantes) que ostentan la condición de parlamentarios puede ser denominado genéricamente *disciplina parlamentaria*.

Por mencionar sólo algunos autores, Pérez-Serrano Jaúregui habla de “disciplina de los parlamentarios”<sup>83</sup>. Pascual Medrano refiere la disciplina parlamentaria entendida como régimen interno de los partidos políticos para “mantener la unidad ideológica y de acción” de los miembros del Parlamento<sup>84</sup>. Torres Muro reconoce como disciplina parlamentaria la “disciplina de grupo que existe entre éstos [los parlamentarios] y los grupos parlamentarios a los que pertenecen”<sup>85</sup>. García-Pelayo<sup>86</sup>, Rubio

---

<sup>82</sup> Al respecto Cfr. SABINE, George: “*Historia de la teoría política*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 464.

<sup>83</sup> Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina...*”, *Op. Cit.*, p. 444.

<sup>84</sup> Cfr. PASCUAL MEDRANO, *Op. Cit.*, p. 324.

<sup>85</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria. Una introducción*” en “*Derecho Parlamentario Sancionador*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, p. 21.

<sup>86</sup> Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: “*El Estado de partidos*”, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 2013.

Llorente<sup>87</sup> y Saiz Arnaiz<sup>88</sup> escriben sobre la “disciplina de grupo”. García Guerrero habla de la “disciplina parlamentaria” custodiada por los Comités disciplinarios u órganos análogos de los grupos parlamentarios<sup>89</sup>. Morales Arroyo se refiere a la disciplina partidista de los parlamentarios como una “disciplina dentro de las minorías”, cuyo contenido específico es la “disciplina de voto”<sup>90</sup>. García-Atance y García de Mora y Torres del Moral aluden a la “disciplina interna de los grupos parlamentarios”<sup>91</sup>. García Rebollo sostiene que para hacer viable el sistema democrático se requiere “dentro del propio partido, como en el grupo parlamentario, de unas reglas de disciplina”, aunque es necesario que éstas no obstaculicen la interdicción del mandato imperativo<sup>92</sup>. Bautista Plaza menciona la “autodisciplina grupal”<sup>93</sup> como elemento de eficacia política de los partidos políticos en el seno de las Cámaras parlamentarias. Caamaño Domínguez sugiere la idea de “disciplina interna” de los partidos y de los grupos par-

---

<sup>87</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma del poder*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 169.

<sup>88</sup> Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos parlamentarios*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pp. 211 y ss.

<sup>89</sup> Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: “*Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pp. 342 y ss.

<sup>90</sup> Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 85 y ss.

<sup>91</sup> Cfr. GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: “*Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*”, Editorial Colex, Madrid, 2003, pp. 242 y ss.

<sup>92</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*Partidos políticos y democracia*”, Dykinson, S.L., Madrid, 2007, pp. 173 y ss.

<sup>93</sup> Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: “*La función constitucional de los partidos políticos*”, Mares Editorial, Granada, 2006, pp. 158 y ss.

lamentarios<sup>94</sup>. Y por último, Ortega Santiago habla de “subordinación de los parlamentarios a sus formaciones políticas”<sup>95</sup>.

Nosotros preferimos utilizar el sintagma *disciplina de grupo* por considerarlo el más verosímil con el modo de ser particular de este régimen disciplinario. Como veremos más adelante, no se trata de un régimen nacido en la institución parlamentaria, que ha de ser custodiado por los órganos de gobierno de la misma y que esté, en principio, al margen de la dinámica de partidos (*v.g.* la disciplina parlamentaria como sistema sancionador). Es, por el contrario, un régimen disciplinario que, en su esencia, es partidista. Tiene la peculiaridad de ser materialmente originado en el exterior de las Cámaras, en sede de los partidos, pero con plenos efectos en el interior de las mismas, concretamente en la conducta *intracameras* de diputados, senadores y parlamentarios autonómicos.

El interés de la doctrina por este tema no es un hecho casual. La disciplina de grupo es un tópico que tanto en la teoría como en la práctica resulta no sólo interesante sino, sobre todo, fundamental. En nuestra opinión, es uno de los pilares más sólidos de todos los que sostienen el Estado de partidos y régimen parlamentario españoles<sup>96</sup>. Asumimos con

---

<sup>94</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*El mandato parlamentario*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 49.

<sup>95</sup> Cfr. ORTEGA SANTIAGO, Carlos: “*El mandato representativo de los diputados y senadores*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 54.

<sup>96</sup> Giovanni Sartori llama *partitocracia* a la democracia *real* que, como en el caso español, existe en los Estados de partidos. Lejos de hacerlo con intenciones peyorativas o pretensiones críticas veladas –tan frecuentes en sus modos tenuemente irónicos–, lo hace con un propósito *realista* de reconocer (y hacer reconocer) la importancia y necesidad de los partidos políticos en las democracias occidentales, pues, “con independencia de cuán deficientes sean la actuación de los partidos, las democracias aún no pueden actuar sin ellos” (Cfr. SARTORI Giovanni: “*Partidos y sistemas de partidos*”, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 11).

Para Sartori uno de los elementos –*inocuo*, dirá expresamente– que dotan de especificidad a la *partitocracia*, y a partir de los cuales se la puede definir es, precisamente, la disciplina de grupo: la *partitocracia* es siempre “*partitocracia disciplinaria*, es decir, el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina de partido, y más exactamente, un comportamiento de voto

Manzella que “si se lee atentamente la Constitución española y si se interpreta el sentido de las fuerzas materiales que se van consolidando después del *cambio* [a un régimen democrático], la verdadera reserva de flexibilidad de un sistema que tiene como eje el difícil equilibrio entre un régimen de primer ministro y un régimen desmenuzado en autonomías, no puede encontrarse más que en las Cortes con todos sus poderes”<sup>97</sup>.

Las palabras de Manzella, escritas cuando apenas había práctica parlamentaria, compendian, en nuestro criterio, de una manera clara y completa, buena parte de lo que sería la posterior situación político-constitucional española, en la cual se ha establecido un sistema democrático señalado por la profunda necesidad de un Poder Ejecutivo fuerte – exigencia común en todas las democracias occidentales– y por la potencial conmoción interior de un modelo territorial que se tensiona en un proceso de desbarajuste, que es tan complejo como real.

Ante tal panorama aparecen en escena los partidos políticos. Sus estructuras fuertemente disciplinadas mantienen, por una parte, el flote del Gobierno, dotándolo de legitimidad, eficacia y estabilidad; y, por otra, hacen que las Cortes Generales ejerzan –como ha reconocido el Tribunal

---

que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido” (Cfr. SARTORI, Giovanni: “Elementos...”, *Op. Cit.*, pp. 207-208).

<sup>97</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “Las Cortes en el sistema constitucional español”, en PEDRIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático”, segunda edición, Civitas, Madrid, 1981, p. 522.

Constitucional<sup>98</sup>— una función de integración en la unidad de la representación<sup>99</sup> y a la unidad del modelo territorial español<sup>100</sup>.

Piénsese ahora, por un momento, y sólo a efectos de llevar adelante una constatación teórica, que esos partidos no estuviesen orgánica e institucionalmente integrados en torno a la disciplina partidista y de grupo: ¿podrían mantenerse, bajo ese supuesto de sistema de partidos débiles —no disciplinado— la legitimidad, eficacia y estabilidad del gobierno, y podría subsistir la unidad del Estado autonómico español? Quizás sí. Eso no podemos negarlo. En el amplio espectro de las soluciones constitucionales prácticas que no son, ni mucho menos, *necesarias*, es perfectamente posible una solución distinta a la del sistema de partidos disciplinados<sup>101</sup>. Pero tampoco puede negarse que hasta ahora no se han encon-

---

<sup>98</sup> “(...) los Diputados, en cuanto integrantes de las Cortes Generales, representan el conjunto del pueblo español, de acuerdo con el art. 66 de la Constitución, sin perjuicio del pluralismo político, que como valor superior del Ordenamiento reconoce el art. 1 de la propia Constitución, y de que la voluntad popular resulta de la concurrencia de los distintos partidos, tal como lo establece el art. 6 de la Constitución. Otra cosa sería abrir el camino a la disolución de la unidad de la representación y con ello de la unidad del Estado” (Cfr. STC 101/1983 de 18 de noviembre, FJ 3).

<sup>99</sup> Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “*El régimen jurídico-constitucional de los partidos*”, Revista de Derecho Político, N° 26, Madrid, 1988, p. 16, para quien “sería sencillamente inconcebible en un sistema parlamentario que no viera en los partidos —en los grupos— la voluntad unitiva que hace posible, sin quiebra de la representación misma, [el ejercicio] de la potestad de legislar”.

<sup>100</sup> Coincide con esta opinión FLORES GIMÉNEZ, Fernando: “*La democracia interna de los partidos políticos*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999, p. 256, quien ha sostenido que “la conflictividad constante *en el exterior* [de los partidos] que suponen los procesos electorales —acentuada en el Estado autonómico—, obliga al partido a mantener la disciplina de sus miembros *en el interior*”.

<sup>101</sup> Como ejemplo que valida esta afirmación puede tomarse el sistema de los grupos parlamentarios en los Estados Unidos de América. En ese país las relaciones partido-grupo parlamentario están bien definidas, son nítidas, en el sentido de que los cuatro grupos parlamentarios existentes (dos en el Senado y dos en la Cámara de Representantes) representan en el seno del Congreso a los partidos que conforman el bipartidismo sobre el cual reposa el sistema democrático: el demócrata y el republicano. Sin embargo, tales relaciones no tienen por



trado los mecanismos que lo hagan posible. Y tampoco puede negarse que el resello de la historia, con la riqueza de las vivencias humanas que ella contiene, hizo que las voluntades humanas concretas se decantaran hacia la solución de los partidos disciplinados.

Podrá objetarse en este sentido que no ha habido voluntad de buscar otra fórmula y que el protagonista de la historia es el hombre, quien libre y responsablemente puede hacer que los acontecimientos sigan rumbos distintos. Ambas objeciones son válidas y tienen valor constructivo. Pero habría que contestar que el régimen de libertades existentes es, con sus imperfecciones, mejor, y por mucho, de lo que ha existido en el pasado. Lo que la democracia española de partidos disciplinados tiene de imperfecta es, puede decirse, lo que tiene aún de joven y lo que tiene de condicionada por la (muchas veces dolorosa) historia.

De este modo, como el paso de la historia y los acomodos que el tiempo trae consigo no se pueden –por mucho que se intente– forzar, defendemos que la respuesta a la pregunta formulada es radicalmente negativa: no es posible, pensamos, una democracia española con Gobierno estable y con unidad en su configuración autonómico-territorial sin la existencia de partidos altamente disciplinados que la hagan realidad<sup>102</sup>.

---

contenido específico la disciplina partidista *in genere*, pues a los congresistas se les reconoce una autonomía definida radicalmente por los planteamientos de Edmund Burke. Mucho menos se puede decir que la disciplina de voto sea el pivote del bipartidismo estadounidense. Al respecto resulta de provecho, como síntesis introductoria, PATERSON, Samuel C.: “*Los grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos*”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 14-15, 1996, pp. 5 y ss. También puede consultarse KEITH, Krehbiel: “*Party discipline and measures of partisanship*”, *American Journal of Political Science*, Vol. 44, N° 2, 2000, pp. 212 y ss.

<sup>102</sup> En este punto cabe traer a colación una larga cita de Blanco Valdés que muestra el encuadre de la disciplina de partidos y la ordenación de ésta a la estabilidad política de las democracias parlamentarias en el contexto de la tradición parlamentaria de la Europa de la segunda post-guerra: “(...) las democracias europeas, que son democracias de partidos, son también, de modo inescindible, democracias parlamentarias, en las que la consolidación del parlamentarismo resultó históricamente posible sólo tras el asentamiento (y en gran medida, como

Sin embargo, a pesar de su importancia o, quizás, por esa misma importancia, constatamos que la disciplina de grupo es uno de los temas más cuestionados del Derecho Constitucional español. Es frecuente encontrar que, la mayoría de las veces, las críticas a diversos aspectos del sistema constitucional contienen en su núcleo último una crítica a los partidos políticos y a la disciplina de grupo<sup>103</sup>. Se tiende a pensar que las reformas institucionales y constitucionales que reclama la democracia española (reforma del régimen electoral, reforma del Senado, por mencionar sólo dos temas vinculados directamente con el Derecho Parlamentario) no alcanzan a materializarse porque para ello es necesaria la anuencia de los partidos, que no se obtiene porque otorgarla equivaldría a una pérdida de influencia real, a la imposibilidad de controlar férreamente todas o casi todas las posiciones de poder del Estado.

Así, ante los ojos de los observadores de la democracia española se presenta una suerte de *esquizofrenia* entre la letra de la Constitución y la configuración política real de España. Una suerte de abismo insalvable,

---

consecuencia del asentamiento) de sistemas estables de partidos. Fue de hecho el denominado Estado de partidos el que, pese a sus muchos vicios, degeneraciones y problemas, vino a hacer factible el funcionamiento efectivo del parlamentarismo, pues va a ser la disciplina derivada de la disciplina de partido la que permitirá la progresiva reducción de las situaciones de crisis casi endémica de unos regímenes parlamentarios (los de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX) cuya inestabilidad resultaba directamente proporcional a la debilidad de los sistemas de partidos sobre los que se descansaban” (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto: “*Transfugismo y democracia en la comunidad de Madrid*”, Claves de la Razón Práctica, N° 135, Septiembre de 2003, p. 49).

<sup>103</sup> Parte de la doctrina señala, sin embargo, que aunque la práctica de la disciplina de grupo es mal vista entre algunos juristas y, en general, frente a la opinión pública, existe una cierta contradicción en el sentido de que el transfugismo, que generalmente opera como la negación de la disciplina de partido en sede parlamentaria, tampoco pareciera ser una práctica con prestigio social, pues la ciudadanía percibe a esta última como una realidad jurídica, que no puede ser imposibilitada legítimamente por medios válidos en Derecho, pero inmoral, pues supone un fraude al electorado y al partido que sirvió de plataforma para la elección del parlamentario en cuestión (Cfr. CATALAYAUD CHOVER, David: “*Unas consideraciones sobre los tráfugas en los parlamentos autonómicos (o la sensación de ser incomprendidos)*”, Cortes. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 9, Valencia, 2000, p. 238).

una “relativa autonomía”<sup>104</sup> entre la figuración que la Constitución concede a los partidos políticos y el modo como éstos actúan en la práctica. Pareciera que aunque el Texto Fundamental prohíbe el mandato imperativo, “la normativa interna de los partidos, por el contrario, lo establece como elemento esencial de la operatividad en la relación partido político-grupo parlamentario”<sup>105</sup>.

Tal *esquizofrenia* es fuente de un paulatino pero continuado proceso de pérdida de confianza en los partidos políticos, que se concreta en una percepción bastante generalizada: los partidos políticos, lejos de ser pilares de la democracia española, la desdibujan porque imprimen una fisonomía a la “estructura real del Estado, no siempre concordante con su estructura formal y con las reliquias ideológicas que le son subyacentes”<sup>106</sup>.

Esta pérdida de confianza en los partidos políticos afecta de manera refleja la fe de la ciudadanía en casi la totalidad de los órganos que configuran la estructura del Estado y que ejercen el poder público. En el contexto de un Estado de partidos tan consolidado como el español no puede evitarse que el desprestigio de los partidos políticos afecte al Parlamento, al Gobierno, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo, al Defensor del Pueblo y, en general, a todos los órganos e instituciones que, por mandato constitucional, son elegidos parcial o totalmente por las Cortes Generales. Y esto se debe a que en las percepciones del antipartidismo militante las Cortes Generales son tenidas como el principal reducto de los partidos en la estructura del Estado, que sirve —a su vez— de piedra angular para la conquista de más espacios estatales.

Toda esta álgida problemática constitucional, que tiene un importante componente de percepción de la opinión pública, no obsta, sin embargo, para que se pueda afirmar la legitimidad constitucional de los partidos políticos y de los sistemas disciplinarios que en ellos se imple-

---

<sup>104</sup> Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Op. Cit.*, p. 2010.

<sup>105</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “Partidos...”, *Op. Cit.*, p. 196.

<sup>106</sup> Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Op. Cit.*, p. 1975.

mentan. Si asumiésemos como único criterio de legitimidad la *aclamación* Schmittiana, entonces los partidos políticos adolecerían por completo de mal de ilegitimidad, pues tienden a sufrir procesos de desprestigio ante la opinión pública. Pero la legitimidad de los partidos políticos y de su disciplina es una legitimidad jurídica, constitucional, sobre la cual se edifica la democracia y que actúa, precisamente, como límite a los efectos exacerbados del principio democrático, entre ellos –por supuesto– la creencia de que la legitimación por *aclamación* basta por sí misma para justificar hechos y realidades jurídicas y políticas.

Sobre esta problemática volveremos. Por ahora basta señalar, como valoración introductoria de fondo, que a pesar de los excesos que puedan presentarse en la actuación de los partidos políticos –los cuales deben ser eventualmente corregidos–, su marco constitucional es un marco reforzado, no comparable al estatuto jurídico de ningún otro tipo de entidades que no pertenezcan a la estructura del Estado. Y, como intentaremos demostrar más adelante, ese marco constitucional acepta y, más aún, requiere, que los partidos sean fuertes y bien disciplinados.

### **3.2. La disciplina de grupo en la doctrina española**

Hay en la doctrina española varios intentos de conceptualización de la disciplina de grupo. Pérez-Serrano Jáuregui la define como “la específica disciplina de diputados o Senadores frente a o con respecto a personas o instituciones distintas del presidente de la Cámara, que se corresponde con un deber de obediencia, que nace de su previa pertenencia a un núcleo ideologizado (partido político, grupo parlamentario, o en su caso asociación o coalición, tanto electorales como postelectorales), y que le obliga, so pena de incurrir en un amplio y variado elenco de sanciones, a adoptar ciertas actividades, normalmente en sede parlamentaria e incluso fuera de ella”<sup>107</sup>.

García Guerrero argumenta sobre la “disciplina de grupo” como “las directrices que dimanar de los órganos de gobierno del grupo y que

---

<sup>107</sup> Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina...*”, *Op. Cit.*, p. 444.

condicionan las facultades que el ordenamiento atribuye individualmente a los diputados y senadores; y un funcionamiento interno democrático del grupo, para que todos sus miembros participen en la formación de la voluntad de éste”<sup>108</sup>.

García-Atance y García de Mora y Torres del Moral definen este fenómeno jurídico-político como “una disciplina común para todos los miembros del mismo grupo [parlamentario], regulada en su propio reglamento (en cuya redacción el grupo es autónomo) y que vincula a sus miembros, al objeto de conseguir los óptimos resultados de los fines políticos proyectados, a través de un comportamiento uniforme del grupo”<sup>109</sup>.

Para Flores Giménez la disciplina de partido es “el conjunto de medios de que puede disponer [el partido] para garantizar sus derechos frente a los afiliados”<sup>110</sup>, lo cual es análogamente extensible a la disciplina interna de los grupos, que es, en último término, reflejo de la disciplina partidista o una manifestación suya.

Y finalmente, Pascual Medrano habla de “el 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”<sup>111</sup>.

### 3.3. Una propuesta de concepto

Por disciplina de grupo entendemos (i) el conjunto de condicionantes jurídicos que son (ii) instrumentalizados por los órganos directivos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios que les son

---

<sup>108</sup> Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: *Op. Cit.*, p. 412.

<sup>109</sup> Cfr. GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: *Op. Cit.*, p. 240.

<sup>110</sup> Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 256.

<sup>111</sup> Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 323.

afines (iii) para dirigir la conducta y quehacer de los militantes y no militantes que ostentan la investidura parlamentaria (iv) según algún contenido programático-partidista.

Como se advierte, la definición propuesta es compleja. La explicaremos en todas sus partes. Pero antes de hacerlo se impone la necesidad de realizar dos comentarios explicativos:

El primero, que la disciplina de grupo es fundamentalmente una realidad práctica. Cualquier análisis jurídico en que se la trate debe adoptar como criterio metodológico el hecho de que la vida parlamentaria, y en particular este aspecto suyo, rebasa el terreno de lo normativo-dogmático<sup>112</sup>. La constante de acudir a la costumbre parlamentaria para dar explicación a lo ocurrido en el Parlamento, el recibir conocimientos propios de otras ramas del saber (Política, Historia, Sociología, etc.) y el obtener datos empíricos de la cotidianidad parlamentaria son, en este caso, una verdadera necesidad para engrosar el juicio del jurista que examina la disciplina presente en los grupos.

El segundo comentario, que se entremezcla con el primero, se refiere a que la disciplina de grupo es una *trabazón*<sup>113</sup> —probablemente la

---

<sup>112</sup> Con respecto a la idea de la disciplina de grupo como realidad eminentemente práctica, que ha nacido en los hechos antes que en los instrumentos jurídicos, puede consultarse un estudio de Manuel Ramírez, publicado en 1979. Dice Ramírez: “Nacidos en la práctica parlamentaria, reconocidos tardíamente y con resistencia por Constituciones o Reglamentos, los grupos han dado vida a su mundo de funciones dentro del Parlamento y han ido creando sus propias pautas de actuación que desde luego van mucho más allá de lo legislado sobre ellos. El análisis de la práctica parlamentaria se impone para intentar sintetizar cuáles sean esas funciones. El de los textos jurídicos para delimitar el alcance de las mismas. (...). Y de todo ello, en su conjunto, para formular sugerencias en torno a su naturaleza” (RAMÍREZ, Manuel: “*Teoría y práctica del grupo parlamentario*”, Revista de Estudios Políticos, N° 11, 1979, p. 5).

<sup>113</sup> Para García-Pelayo “los grupos son la expresión o los exponentes parlamentarios de los partidos (...). Consecuencia de ello es que —con independencia de su naturaleza jurídica— los grupos parlamentarios sean, a la vez, componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos; dicho de otro modo, constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento” (Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Op. Cit.*, p. 2013).

más compleja— entre el Parlamento y los partidos políticos, hasta tal punto que, como ha señalado Santaolalla López, cada grupo parlamentario, aunque sea una realidad con autonomía entitativa, “constituye normalmente la proyección de un partido en el seno de un Parlamento”<sup>114</sup>.

Dicha *trabazón* puede entenderse desde un punto de vista orgánico, es decir, considerando al Parlamento y a los partidos políticos como entes dotados de institucionalidad y organicidad, y desde un punto de vista funcional o material, es decir, desde la perspectiva de la función constitucional que tanto a Parlamento como a partidos políticos les corresponde desempeñar en la democracia española: la representación del pueblo (artículo 66.1 CE) en el caso de las Cortes Generales, y el concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular siendo instrumentos fundamentales para la participación política (artículo 6 CE), en el caso de los partidos.

La síntesis de ambas ideas (la disciplina de grupo como realidad práctica y como *trabazón* entre Parlamento y partidos políticos) nos sitúa ante una realidad aún mayor que, aunque parece de perogrullo, queremos recordar porque es el ámbito en que quieren moverse nuestras consideraciones: la disciplina de grupo es un fenómeno político que, en su vertiente peculiar española, en la cual los grupos parlamentarios “alcanzan una importancia quizá no igualada en ningún otro Parlamento democrático del mundo”<sup>115</sup>, responde al hecho de que el constituyente se ha preocupado por llevar hasta sus últimas consecuencias la “lógica de la organización por grupos”<sup>116</sup> y, en último término, a que el Derecho Parlamentario siempre es parte de la realidad política y constitucional del orden democrático en el cual está inserto.

---

<sup>114</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Partido político, grupo parlamentario y diputado” en “Derecho de Partidos”, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992, p. 96.

<sup>115</sup> Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “El régimen...”, *Op. Cit.*, p. 19.

<sup>116</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “Las Cortes...”, *Op. Cit.*, p.486.

Con lo anterior sirviendo de telón de fondo pasamos a analizar las partes de nuestro concepto jurídico de disciplina de grupo.

### 3.4. Los condicionantes jurídicos de la disciplina de grupo

Por condicionantes jurídicos de la disciplina de grupo entendemos las normas y principios del ordenamiento que, por un lado, facultan a los órganos directivos de los partidos y de los grupos a dictar reglas disciplinarias y a exigir conductas conforme a dichas reglas y, por otro, obligan a los parlamentarios en los que se verifican algunos requisitos subjetivos<sup>117</sup> a someterse a las normas y mandatos emanados de esos órganos directivos.

Hablar de dichos condicionantes jurídicos es hablar de la legitimidad de la disciplina de grupo. A primera vista pareciera que los condicionantes jurídicos son los más concretos y, por lo tanto, los más fácilmente apreciables. Sin embargo, no los hallamos de manera explícita en la Constitución ni tampoco en ninguno de los diecinueve reglamentos parlamentarios vigentes en las Cámaras españolas. Sorprende que no haya en estos instrumentos jurídicos ninguna mención expresa a la disciplina intragrupos, ni a ninguna otra forma lingüística que la pueda significar. Puede constatarse una auténtica laguna en la materia, como adecuadamente ha puesto de relieve Morales Arroyo<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Tales como, por ejemplo, vinculación ideológica, militancia partidista, acceso al escaño parlamentario a través de lista del partido, adscripción formal al respectivo grupo parlamentario, etc. Los anteriores requisitos son expresión –y a la vez presupuesto– del punto de emergencia de la disciplina de grupo: la libertad del militante-parlamentario de someterse voluntaria y responsablemente al orden de la disciplina partidista. Sobre esto volveremos más adelante al tratar sobre la incidencia de la disciplina de grupo sobre el trabajo y quehacer de los parlamentarios.

<sup>118</sup> “Pero los términos en los que se produce tal laguna –dice este autor– únicamente se identifican tras un exhaustivo examen de las escasas normas que la Constitución y la legislación ordinaria dedican a los partidos, principalmente a las funciones que son llamados a desempeñar” (Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 256).



La anterior constatación plantea algunas interrogantes de no poca monta sobre la legitimidad jurídica de la disciplina grupal que opera en el seno de las Cámaras legislativas. El problema, tal como se presenta, es que el ordenamiento jurídico parece callar sobre el tema de la disciplina de grupo y ésta, sin embargo, existe como un fundamento real del sistema parlamentario<sup>119</sup>, que tiene eficacia real e imprime una impronta concreta a la democracia española<sup>120</sup>.

Tales interrogantes se acrecientan cuando, al observar la cotidianidad de los cuerpos legislativos españoles y los reglamentos de las Cámaras, se advierte que existe, por lo menos en apariencia, un choque casi constante de éstos con “la prohibición del mandato imperativo (artículo 67.2 CE) y con el carácter personal e indelegable del voto (artículo 79.3 CE)”<sup>121</sup>; principios éstos –se piensa– con los cuales el constituyente, al estilo de la más pura ortodoxia liberal, apuesta por la libertad total del parlamentario y condena por inconstitucional toda práctica de disciplina de grupo que imponga a los parlamentarios la obligación de someterse a mandatos que excedan los de su propia conciencia<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Cfr. SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel: “*La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados*”, Revista de las Cortes Generales, N° 39, 1996, p. 184, quien sostiene que “(...) la disciplina de partido es un fundamento oculto, no explícito formalmente, del gobierno de partidos en el régimen parlamentario”.

<sup>120</sup> La disciplina de grupo opera de manera real tanto en la Constitución como en la praxis del ejercicio político, convirtiéndose en el pivote de la “capacidad del moderno Estado constitucional [que] se basa en la existencia de los partidos. Tal capacidad funcional supone, a su vez, esencial y primordialmente, que sus exponentes parlamentarios, las fracciones o grupos, se muestren y actúen como esferas de acción política unitaria, pues, de otro modo, ni el Gobierno ni la oposición podrían cumplir sus funciones. Ello sólo puede conseguirse mediante una fuerte organización y disciplina, asegurada por las correspondientes sanciones” (Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Op. Cit.*, p. 2013).

<sup>121</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*Partidos...*”, *Op. Cit.*, p.172.

<sup>122</sup> Una severa crítica en este sentido, que no compartimos, es la que sostuvo Pablo Lucas Verdú en un encuentro ítalo-español de Derecho Constitucional celebrado en octubre de 1983, la cual fue recogida en una crónica por García Roca y Murillo de la Cueva. Así, para Lucas Verdú la situación de la disciplina de grupo y de la afectación del mandato imperativo

Sin embargo, no es verdad que el ordenamiento jurídico guarde silencio con respecto a la disciplina de grupo. La ausencia de normas expresas no significa en modo alguno que el ordenamiento jurídico calle<sup>123</sup>. Y mucho menos que el silencio sea mantenido por la porción constitucional del ordenamiento jurídico, tan rica en contenidos y tan tendente a disponer de manera sutil –pero real y con vocación de mandato eficaz– los fundamentos principales de lo jurídico, especialmente los de la juridicidad del Parlamento<sup>124</sup>.

Lejos de pensar que la disciplina grupal a la cual se someten diputados y senadores no pasa de ser una mera solución práctica, útil para el sostenimiento de la democracia parlamentaria, cuyas bondades de utilidad y practicidad relevan a sus cultores de argumentar la legitimidad jurídica de su existencia o, por el contrario, que es una parcela de oscuridad en el panorama constitucional en la cual persiste la penumbra por la falta de voluntad política de los legisladores, es decir, de los partidos políticos, y por la continua “prudencia” del Tribunal Constitucional, debe entenderse que la disciplina de grupo es una de esas prácticas legítimas que, entre tantas otras posibles, son permitidas por el ordenamiento jurídico (incluyendo en él, por supuesto, la Constitución), si a éste se lo interpreta sistemáticamente –en su conjunto– con el ánimo de integrar no sólo

---

ocasionan un “averroísmo constitucional”, en el sentido de que conlleva a una “desformalización de la Constitución, pues tiende a producirse un alejamiento entre norma y realidad constitucional”. Cfr. GARCÍA ROCA, Javier y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*Democracia interna y control de los partidos políticos*”, Revista de Estudios Políticos, N° 42, 1984, p. 240.

<sup>123</sup> Las aparentes lagunas en materia de disciplina de grupo coinciden o, mejor dicho, son reflejo y consecuencia de la escasa juridificación positiva –que no material– de las relaciones entre partidos políticos y grupos parlamentarios. Así, “El Derecho de modo aparente no se preocupa de juridificar los contactos que razonablemente por vía de hecho se deben establecer entre ambos” (Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 256).

<sup>124</sup> Sobre el “silencio constitucional” como fuente del Derecho Parlamentario Cfr. LAVILLA RUBIRA, Juan José: “*Las fuentes supraleales del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, pp. 62 y ss.

normas sino también principios e, incluso, tradiciones constitucionales, jurídicas y políticas<sup>125</sup>.

Yendo un poco más en este punto, conviene preguntarse si la disciplina en los grupos es producto de una corruptela en el sistema político-constitucional de España o, por el contrario, si es la implementación del sistema político ideado por el constituyente, plasmado en el texto de la Constitución. O puesto de otra manera: los efectos del Estado de partidos que se reputan como negativos, a los cuales se les imputa como causa la disciplina de grupo, ¿encuentran respaldo en el arsenal constitucional de la democracia española, o, por el contrario, se puede pensar que son consecuencia de los ajustes necesarios, pero para-constitucionales, que han tenido lugar en España para asegurar pragmáticamente, y a como dé lugar, la vigencia de, por lo menos, un reflejo de la Constitución?

Frente a esta pregunta puede asaltar la tentación de pensar que el peso de la realidad de la disciplina existente en los grupos –tan contraria a la interdicción del mandato imperativo y que, por lo tanto, hiere de muerte todo el sistema de representación política– es abrumador y que, por tanto, visto que la práctica del control partidista sobre el parlamentario individual no es conforme con la Constitución, habría que sincerar la situación induciendo una mutación constitucional que acabe con la “hipocresía” existente en torno a la prohibición del mandato imperativo (artículo 67.2 CE).

---

<sup>125</sup> Resulta interesante traer a colación en este punto la tesis de MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “Artículo 6°. *Los partidos políticos*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo I, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pp. 313 y ss., para quienes la interpretación de las realidades jurídicas derivadas de la posición constitucional de los partidos en el sentido de considerarlas como una brecha, como una disociación entre el texto de la Constitución y la vida de los instituciones partidistas, más que ayudar a comprender los fenómenos jurídico-políticos en juego lo que hace es crear una tendencia a desnaturalizar el artículo 6 de la Constitución y el sistema de representación política del cual dicha norma forma parte.

Pero consentir una tentación de esa naturaleza resultaría muy peligroso para la vida constitucional española. Equivaldría a desestimar el valor real de la Constitución, pensando que ésta puede ceder en sus principios y normas frente a cualquier práctica política concreta, de un tiempo concreto, y que, con independencia de su contenido, la única cualidad que la caracteriza sea la “habitualidad”. Por eso, para salir al paso de tal tentación, resultan más que certeras unas palabras de Rubio Llorente, quien considera que en caso de que la práctica de la disciplina de grupo sea inconstitucional, la solución no es modificar el texto de la Constitución sino, por el contrario, darle cumplimiento:

Desgraciadamente este problema [el de la supuesta vulneración del artículo 67.2 CE, que prohíbe el mandato imperativo] no puede ser resuelto por el simple procedimiento de modificar la teoría para hacerla concorde con la realidad. No se trata de una teoría explicativa, sino normativa, que no persigue la explicación de la realidad, sino su creación y de la que, en consecuencia, no cabe prescindir sin poner en cuestión la legitimidad de esa misma realidad<sup>126</sup>.

En lo que respecta a nosotros, no vemos violación de la Constitución en la práctica de la disciplina de grupo. Entendemos que si acaso ocurren violaciones al ordenamiento jurídico y a los derechos fundamentales de los parlamentarios éstos no se suscitan en virtud de la normativa existente al respecto, sino de una práctica mal ejercida de dicha normativa. Apoyamos la idea de Fernando Santaolalla<sup>127</sup> cuando sostiene que el Derecho puede brindar unas reglas de juego y unas condiciones mínimas para la democracia en general y, en particular, para la interna de partidos y grupos. Pero no puede impedir todas las corruptelas ni garantizar aquélla sin más. Por eso no compartimos las tesis sobre la inconstitucionalidad de la disciplina de grupo. Consideramos que éste es enteramente constitucional, legítimo, pudiéndose presentar, sin embargo, situaciones

---

<sup>126</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma...*”, *Op. Cit.*, 1997, p. 167.

<sup>127</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Partido...*”, *Op. Cit.*, p. 104.

concretas que son inconstitucionales e ilegítimas porque están al margen del propio marco normativo de la Constitución.

¿Cuál es, entonces, el ánimo con el que se ha de interpretar la Constitución para descubrir que la disciplina de grupo no lesiona la democracia sino que la realiza? El ánimo, como hemos dicho antes, de la apertura. Y ello supone –en algunas ocasiones– la necesidad de volver los ojos a la historia para comprender el sentido y razón de la existencia actual de las instituciones, según las experiencias pasadas. Pero también puede suponer que, en otras, se despegue el rostro del pasado para no juzgar erróneamente el porqué de las cosas de hoy, aplicando categorías que responden a situaciones y soluciones pretéritas.

En este sentido, interpretar la articulación normativa de la representación política en la Constitución española requiere asumir la segunda de las posiciones, la de despegar el rostro de la historia. Las categorías liberales de la representación política no tuvieron un lugar para los partidos y por ello no alcanzan, por sí mismas, a mostrar la verdadera *ratio* de las normas que, al respecto, contiene la muy bien elaborada Constitución de 1978.

Si se examina la representación política en la vigente Constitución española desde el prisma de los principios liberales más ortodoxos se concluirá, casi inexorablemente, que la práctica de la disciplina de grupo y la primacía del grupo sobre el parlamentario individual son inconstitucionales. Pero, por el contrario, si se matizan los principios liberales de la representación política al examinar las normas de la Constitución, tomándolos a beneficio de inventario, entonces se advertirá, con cierta satisfacción, que las prácticas de la disciplina de grupo y de la primacía de éste sobre el parlamentario singular son soluciones que no sólo responden ciertamente a la fisonomía de la sociedad democrática actual, sino que –para tranquilidad de todos– superan cualquier test de constitucionalidad<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Nos acercamos a Presno Linera, para quien, a propósito de la situación de los partidos políticos en España, señala que “lo reprochable desde una perspectiva liberal no lo es, sin más, desde una óptica democrática, y (...) en determinados supuestos, la alteración en el fun-

Así, nos situamos ante un problema de interpretación jurídica, cuya parte más gruesa es, fundamentalmente, un problema de interpretación constitucional. El reto es develar cómo y en base a cuáles fundamentos se sustenta la legitimidad jurídica de la disciplina grupal a partir de reflexiones que no se agoten en la descripción y lamento del “desajuste entre las construcciones constitucionales clásicas y la realidad implacable de los hechos políticos”<sup>129</sup>.

### 3.4.1. La Constitución

Lo primero que debe señalarse en función de justificar la legitimidad jurídica de la disciplina de grupo es que ésta última es, a la vez, una *consecuencia* y un *presupuesto* del Estado de partidos.

*Consecuencia* tanto en sentido jurídico-formal como en sentido jurídico-material, pues dentro del sistema de fuentes del ordenamiento el punto de emergencia constitucional de las regulaciones reglamentarias sobre los grupos parlamentarios y, necesariamente, sobre la disciplina que existe en ellos es, sin lugar a dudas, el artículo 6 CE, al cual podríamos dar el nombre de *cláusula del Estado de partidos*<sup>130</sup>, y que debe concatenarse —necesariamente— con los artículos 66.1, 78.1 y 99.1 del texto de la Constitución.

---

cionamiento práctico (...) de [las] instituciones puede encontrar acomodo jurídico a través de una reinterpretación de las mismas desde el principio constitucional del Estado democrático de Derecho” (Cfr. PRESNO LINERA, Miguel Á: “*Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*”, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, pp. 19-20).

<sup>129</sup> Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “*El régimen...*”, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>130</sup> La disciplina de grupo es encuadrable dentro del contenido del artículo 6 CE. La Constitución encomienda a los partidos una función en virtud de la cual “concurrén y manifiestan la voluntad popular” (6 CE), y el “desarrollo de esta competencia exige, en cada organización *partidista*, un proceso presidido por dos principios en sus correspondientes fases: la democracia interna como elemento que permite la elaboración de una voluntad auténticamente popular y, una vez cerrada ésta, la sujeción de todos los militantes a la disciplina de partido” (Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: *Op. Cit.*, p. 441).

Y *presupuesto* en sentido medial, la disciplina de grupo irrumpe como *conditio sine qua non* para el cumplimiento de las funciones constitucionales de los partidos políticos y para la formación del Gobierno, dos cuestiones que, como se ve, están radicalmente intrincadas con la representación política en el contexto del sistema parlamentario. Veamos, entonces, cómo el régimen disciplinario intragrupos es una *consecuencia* y un *presupuesto* de la vigencia del Estado de partidos en el texto de la Constitución.

### ***A. El artículo 6 CE: la cláusula del Estado de partidos***

El artículo 6 CE supone por primera vez en la historia jurídica de España la constitucionalización de los partidos políticos<sup>131</sup>. A través de esta norma la Constitución establece que en el proceso de formación de la voluntad popular los partidos políticos ejerzan una función de “mediación organizativa”<sup>132</sup>. Esta función, que la cláusula del Estado de partidos concede a las instituciones partidistas, debe ser puesta en relación con el artículo 1.2 CE (“*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*”). De este modo, la antedicha “mediación organizativa”, de raíz milliana, se incardina en el proceso de concreción operativa del poder del pueblo: los partidos hacen posible que la soberanía popular se convierta en poder público eficaz, es decir, en poder organizado política y jurídicamente para que el pueblo se gobierne a sí mismo a través de los procesos de representación, lo cual además es, a la sazón,

---

<sup>131</sup> Por todos Cfr. MARTÍNEZ CUEVAS, María Dolores: “*Régimen jurídico de los partidos políticos*”, Marcial Pons y Universidad de Granada, Madrid y Barcelona, 2006, pp. 17 y ss., en donde se analiza minuciosamente el lugar histórico de los partidos políticos en las constituciones españolas anteriores a la de 1978.

<sup>132</sup> Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Op. Cit.*, p. 1985. Para DE ESTEBAN, Jorge: “*El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 70, 1990, p. 19, el artículo 6 de la Constitución viene a establecer de manera radical que sin los partidos políticos no se puede participar en las decisiones del Estado, lo cual sólo puede ocurrir en virtud de la función de representación política que el Texto Fundamental le atribuye a estas instituciones en su artículo 66.1 CE.

un derecho fundamental (artículo 23.1 CE). Se trata de la forma concreta en la cual los partidos repercuten en la organización y en el funcionamiento del Estado, y es lo que les imprime a éstos su trascendencia jurídico-constitucional.

Ahora bien, ¿cómo se suscita en la práctica la “mediación organizativa” de los partidos políticos? ¿Cuál ha sido la solución constitucional por la cual optó el constituyente español? La respuesta es clara y al respecto no existen dudas: los grupos parlamentarios<sup>133</sup>. Éstos son zonas de entrecruzamiento entre el Parlamento y los partidos políticos. Ámbitos de fricción entre la naturaleza pública de la institución parlamentaria y la naturaleza –en principio– privada de los partidos políticos.

Los grupos parlamentarios sirven, entre muchas otras cosas, como cauce para posibilitar la disciplina de partidos dentro del Parlamento, estrechamente vinculada al pluralismo ideológico que es demandado por las sociedades democráticas contemporáneas, lo cual es incluso reconocido y bien aceptado por la opinión pública<sup>134</sup>. Éstos son, en el sentido más positivo de la expresión, *elementos racionalizadores* de la actividad parlamentaria<sup>135</sup>. Les corresponde llevar adelante todo el quehacer parlamentario<sup>136</sup>. Por eso no es de extrañar que a los grupos se deba que los

---

<sup>133</sup> Para mayor hondura sobre este particular Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “*Representación nacional y grupos parlamentario en el Congreso de los Diputados*”, Cuadernos del Pensamiento Político, FAES, N° 12, Madrid, 2006, p. 96.

<sup>134</sup> Cfr. CARRO MARTÍNEZ, Antonio: “*Los grupos parlamentarios*”, Revista de las Cortes Generales, N° 17, Madrid, 1989, p. 7.

<sup>135</sup> Para Morales Arroyo el hecho de que los grupos parlamentarios racionalicen la vida parlamentaria acarrea para estas entidades un cierto prestigio frente a la opinión pública. De allí que todo partido político aspire a estar representado en el Parlamento bajo el “*status de grupo parlamentario*”, careciendo de prestigio, por el contrario, pertenecer o conformar el grupo mixto por no cumplir con los requerimientos reglamentarios para la conformación de un grupo propio (Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001, p. 205).

<sup>136</sup> Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina...*”, *Op. Cit.*, p. 447.



partidos políticos tutelen la actuación de sus militantes-parlamentarios con una tutela *parlamentarizada* que, tanto por sus formas como por las normas jurídicas en que se apoya, pertenece al ámbito del Derecho Parlamentario y no al mero espectro del Derecho de sociedades.

Por otra parte, el complemento o, mejor dicho, el *presupuesto individual* de la solución práctica de la “mediación organizativa” de los partidos se halla en la obligación reglamentaria, presente en los diecinueve reglamentos parlamentarios españoles, en virtud de la cual los diputados y senadores deben pertenecer a algún grupo; lo cual ha llevado a parte de la doctrina a sostener que, jurídico-parlamentariamente hablando, el diputado o senador que no esté adscrito a un grupo “apenas existe”<sup>137</sup>.

Análogamente a lo que ocurre con los grupos –que son una zona de entrecruzamiento entre el Parlamento y los partidos políticos–, en el parlamentario individual se verifica, también, un entrecruzamiento entre la condición de miembro del Parlamento y la condición de militante de un partido político, siendo ésta, por tanto, y como ya dijimos, la dimensión “individual” de la solución que da el ordenamiento jurídico a la necesidad de la “mediación organizativa” de los partidos políticos.

### ***B. El artículo 66.1 CE: la conjunción normativa del principio de representación y del principio democrático***

Quizás sea el artículo 66.1 CE una de las normas constitucionales más preñadas de contenido jurídico y político y, por lo tanto, fundamentales del sistema democrático español. En éste se evidencia un ejemplo claro de lo que Konrad Hesse ha llamado “normación de la arquitectura del Estado”<sup>138</sup>. En las pocas palabras que conforman este artículo del texto constitucional se conjuga normativamente todo el arsenal teórico y principal del liberalismo que se halla en la idea del gobierno representa-

---

<sup>137</sup> Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “Representación...”, *Op. Cit.*, p. 99.

<sup>138</sup> Cfr. HESSE, Konrad: “Constitución y Derecho Constitucional” en BENDA; MAIHOFER; VOGEL; HESSE; HEYDE: “Manual de Derecho Constitucional”, Marcial Pons, segunda edición, Madrid, 2001, p.5.

tivo y, en general, de la representación política, con toda la sustancia con la cual la teoría de la democracia legitima a la institución parlamentaria como complejo orgánico en el cual se realiza el principio democrático de identidad.

La conjunción entre gobierno representativo liberal y principio democrático que hay en el 66.1 CE se verá con mayor claridad si hacemos una disección de la norma en cuestión: “Las Cortes Generales *representan* [incorporación del principio de *representación* proveniente del liberalismo parlamentario] al *pueblo español* [incorporación del principio democrático de identidad, cuya formulación debemos a Carl Schmitt]<sup>139</sup>.

La disección hecha anteriormente muestra que en el artículo 66.1 CE opera una yuxtaposición, una coexistencia entre parlamentarismo y democracia. No se trata de una confusión normativa entre parlamentarismo y democracia, de ésas que con tanta energía, aunque por razones distintas, combatieron tanto Schmitt<sup>140</sup> como Kelsen<sup>141</sup>. Se trata, insistimos, de la coexistencia, del “cruzamiento”<sup>142</sup> de ambos principios, es decir, del “principio de representación enlazado ya con el principio democrático”<sup>143</sup>.

¿Cómo debe entenderse, entonces, que en el artículo 66.1 CE coexistan el principio de representación y el principio democrático? Debe entenderse —con Kelsen— que el artículo 66.1 CE, tal como existe en el ordenamiento jurídico español y tal como lo compuso el constituyente, nos recuerda de un modo práctico “que el parlamentarismo [es decir, la

---

<sup>139</sup> Cfr. SCHMITT, Carl: “Teoría...”, *Op. Cit.*, pp. 230 y ss.

<sup>140</sup> Cfr. SCHMITT, Carl: “Sobre el parlamentarismo”, *Op. Cit.*, pp. 25 y ss.

<sup>141</sup> Cfr. KELSEN, Hans: “El problema...”, *Op. Cit.*, pp. 86 y ss.

<sup>142</sup> Cfr. LINDE PANIAGUA, Enrique: “Artículo 66°. Las Cortes Generales” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “Comentarios a la Constitución española de 1978”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, p. 104.

<sup>143</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “El Parlamento y la representación política”, en “I Jornadas de Derecho Parlamentario”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, p. 147.

concreción del gobierno representativo a través del Parlamento] es la única forma real bajo la que puede realizarse la idea de democracia en la realidad social de nuestros días”<sup>144</sup>.

La lectura del artículo 66.1 CE nos lleva a la conclusión, entonces, de que “el pueblo español”, que por el principio de identidad democrática es el sujeto titular de todo el poder en la unidad política, se gobierna a sí mismo en y a través de las Cortes Generales, concretándose en la Constitución española una parte sustancial del gobierno representativo liberal (el del gobierno a través del Parlamento), tal como lo concibió John Stuart Mill.

Ahora bien, si las Cortes Generales representan al pueblo, habría que escudriñar en el seno de las mismas para identificar cuáles son las entidades existentes en ellas que en realidad representan al pueblo español y permiten que éste se gobierne a sí mismo. La respuesta es sencilla: en virtud de la *cláusula del Estado de partidos* (artículo 6 CE) las Cortes Generales son un Parlamento de grupos o un Parlamento de partidos, y ello nos lleva a decir que –quebrando el esquema liberal tradicional de la representación política– se tiende a que los partidos políticos sean las entidades que, en el seno de las Cortes Generales, representan al pueblo español.

En este sentido, nos acercamos a Rubio Llorente, quien, a propósito de este controvertido y nuclear tema del constitucionalismo español y con la franca agudeza que caracteriza su juicio, se pregunta:

¿Qué inconveniente hay en entender que un Parlamento cuyos actores no son ya los parlamentarios individuales, sino los grupos políticos, sigue siendo un Parlamento representativo porque los grupos, en cuanto tales, actúan efectivamente como representantes libres, es decir, como representantes a secas?

A lo cual responde con llaneza, pero sin titubear: “No se me alcanza en este momento qué objeción teórica sería puede oponerse a ello”<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> Cfr. KELSEN, Hans: “*El problema...*”, *Op. Cit.*, p. 86.

<sup>145</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*El Parlamento...*”, *Op. Cit.*, p. 163.

Aquí aparece la relación del artículo 66.1 CE con la legitimación jurídica de la disciplina de grupo. Como hemos dicho antes, las Cortes Generales son el complejo orgánico que ejerce la representación del pueblo español, al cual representan, además, en virtud del principio democrático, es decir, las Cortes representan al pueblo español porque han sido elegidas democráticamente por éste.

Las Cortes Generales, que son un “Parlamento de grupos”, en el que actúan los grupos parlamentarios como expresión de los partidos políticos para la “formación y manifestación de la voluntad popular” (artículo 6 CE), también son y deben ser objeto de la “función de integración”<sup>146</sup> que –según Smend– la Constitución cumple en toda la unidad política.

La Constitución integra todo cuanto hay en la unidad política (instituciones del Estado, normas, ciudadanos y demás entramado del cuerpo social), y también cohesiona el interior de las partes de la unidad política. Así, las Cortes también han de ser integradas para su eficacia. Han de alcanzar unidad interna para su operatividad por las normas y espíritu constitucionales, siendo que el modo concreto a través del cual la Constitución ordena a las Cortes Generales en su interior es, además de la autonomía parlamentaria, la disciplina de grupo: integrando y dando unidad a las partes, es decir, a los grupos parlamentarios, se da unidad al todo, es decir, a las Cortes Generales.

### ***C. El artículo 78.1 CE: un dato nominal aportado por el constituyente***

El artículo 78.1 CE aporta un dato nominal proveniente del constituyente y, por lo tanto, nada despreciable: la mención expresa del sintagma “grupos parlamentarios”. Leer esa norma lleva a corroborar con Mohrhoff que la Constitución crea al órgano intracámaras y el Derecho

---

<sup>146</sup> Cfr. SMEND, Rudolf: “*Constitución y Derecho Constitucional*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 165 y ss.

Parlamentario, a través de los reglamentos de las Cámaras, lo regula en su organización y funcionamiento<sup>147</sup>.

En este sentido, con la referencia a los “grupos parlamentarios” el artículo 78.1 CE abre el camino para la implementación de la *cláusula del Estado de partidos* (artículo 6 CE), lo cual debe hacerse de acuerdo a la idea de “proporcionalidad”<sup>148</sup> y se halla en perfecta sintonía con las exigencias de pluralismo político que derivan del artículo 1.1 CE<sup>149</sup>. Los partidos políticos son –por querer del constituyente– el cauce para la conformación de la voluntad popular, y ese querer se concreta a través de la presencia que esos mismos partidos tienen en el seno de las Cámaras legislativas bajo la forma de “grupos parlamentarios”; todo lo cual dio lugar a que, con su realismo meridiano y, en nuestro criterio, absolutamente conforme con la letra y espíritu de la Constitución, García-Pelayo se refiriera a las Cortes Generales como una “Cámara de partidos”<sup>150</sup>.

Hoy nadie duda de la vigencia de aquella frase de Smend, según la cual los grupos parlamentarios se han convertido en “dueños y señores de la organización del Parlamento”<sup>151</sup>. Pero tal señorío no significa – como erróneamente se ha intentado poner de relieve– una “tiranía de su papel”<sup>152</sup> constitucional. A un Estado de partidos como el Estado contemporáneo le corresponde un “parlamento grupal”. Y ello no significa,

---

<sup>147</sup> Cfr. MOHRHOFF, Federico: “*Tratatto di Diritto e Procedura Parlamentare*”, Dott. Giovanni Bardi Editore, Roma, 1948, p. 3.

<sup>148</sup> Cfr. LAVILLA RUBIRA, Juan José: “*Artículo 78º. La Diputación Permanente*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, p. 711.

<sup>149</sup> Para la relación entre pluralismo político y partidos en el marco de la Constitución Cfr. LARIOS PATERNA, Jesús María: “*El grupo mixto y el transfuguismo político*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 16, Número 46, Enero-Abril, 1996, p. 240.

<sup>150</sup> Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Op. Cit.*, p. 2014.

<sup>151</sup> Cfr. SMEND, Rudolf: *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>152</sup> Cfr. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: “*Introducción al Derecho Parlamentario*”, Dykinson, Madrid, 2002, p. 99.

intrínsecamente, una transformación del sistema parlamentario o una afectación de sus fundamentos. Todo lo contrario. Si se entiende que los fundamentos del parlamentarismo español tienen como causa directa la Constitución de 1978, que responde a los tiempos que corren y no a los postulados liberales abstractos de la sociedad decimonónica, no hay ningún problema en aceptar el papel central de los partidos (y con ellos el de sus grupos) en el Parlamento. Para bien o para mal, acabó “el parlamentarismo individualista en el que cada diputado se encontraba en la Cámara a solas con su conciencia (...), con la fuerza de sus argumentos”<sup>153</sup>.

En esta misma línea Rubio Llorente considera que el protagonismo del grupo parlamentario (y no del parlamentario individual) no es, en absoluto, motivo de alarma constitucional. La individualidad del parlamentario y su libertad frente a ataduras de cualesquier naturaleza fue, piensa este autor, una utopía liberal, que no se corresponde con la realidad normativa de las constituciones de los Estados de hoy, incluido, por supuesto, el español<sup>154</sup>. Si levantamos la mirada sobre el parlamentarismo contemporáneo, no cabe duda de que en casi todos los casos “la voluntad del grupo prevalece sobre la del parlamentario individual”<sup>155</sup>. Y ello, insistimos, no debe ser motivo de alarma constitucional.

Ahora bien, parece haber una desproporción entre la influencia real de los grupos parlamentarios y la presencia nominal, casi referencial, con la que estas entidades aparecen en el texto de la Constitución. Sin

---

<sup>153</sup> Cfr. el prólogo de Antonio Torres del Moral a la obra REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “Partidos...”, *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>154</sup> “En los Estados democráticos contemporáneos, y no sólo en las Cortes Generales, los auténticos protagonistas no son los parlamentarios, sino los partidos. (...) La imagen de un Parlamento integrado por personalidades absolutamente independientes que siguen sólo su propio criterio, formado o modificado en el debate con los demás, es una construcción ideológica que probablemente nunca se ha correspondido con la realidad y ha servido sobre todo a los enemigos del parlamentarismo para criticarlo, oponiéndose a un ideal que nunca existió” (Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “La forma...”, *Op. Cit.*, 1997, p. 167).

<sup>155</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “La forma...”, *Op. Cit.*, 1997, p. 168.

embargo, “aunque se hable de los grupos parlamentarios sólo en dos normas [en los artículos 78.1 y 99.1 de la Constitución] (...), el valor de las mismas resulta decisivo para explicar e incluso para justificar ciertos “*maximalismos grupocráticos*”<sup>156</sup> que han estado presentes en el Estado constitucional español desde la etapa de redacción de la Constitución en 1978<sup>157</sup>.

En este punto surge la necesidad de una referencia obligada a la disciplina intragrupos. El *maximalismo grupocrático* que, como se ha visto, es justificado por la Constitución, exige –por fuerza– un orden interior que sostenga la unidad y la eficacia en la actuación de los grupos. Por eso decíamos antes que aunque la disciplina grupal no sea evidente en el Texto Fundamental, ésta no encuentra en la Constitución escrita nada que se oponga a ella<sup>158</sup>.

#### ***D. El artículo 99.1 CE: disciplina de grupo y estabilidad del Gobierno***

El artículo 99.1 CE hace mención a los “grupos con representación parlamentaria” como las entidades proponentes de los candidatos a la Presidencia del Gobierno. Se ha sostenido que dicha mención, tal co-

---

<sup>156</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Las Cortes en el sistema constitucional español*”, en PEDRIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “*La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*”, segunda edición, Civitas, Madrid, 1981, p. 484.

<sup>157</sup> Para BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa: “*La relación entre los grupos y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001, pp. 39 y ss., la importancia que la Constitución da a los grupos parlamentarios, los cuales son fundamentalmente el cauce institucional para la expresión de los idearios de los partidos políticos, se debe a la fuerte carga ideológica que caracterizó los años de la transición española y, especialmente, el proceso constituyente que arrojó como producto la Constitución de 1978.

<sup>158</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Las Cortes...*”, *Op. Cit.*, p. 485.

mo está formulada, se refiere a los grupos parlamentarios<sup>159</sup>. Nosotros pensamos que, en efecto, esa interpretación del artículo 99.1 CE es la correcta y compartimos que la antedicha mención obedece a la recepción en el ordenamiento constitucional español de la idea de los grupos parlamentarios como elementos para la consolidación del parlamentarismo racionalizado<sup>160</sup>. Sin embargo, parte de la doctrina ha señalado que en un sistema parlamentario como el español debe entenderse que los “grupos con representación parlamentaria” significan una realidad de mayor entidad que los grupos parlamentarios, como, por ejemplo, alguna coalición política<sup>161</sup>.

Ahora bien, la forma en que está redactado el artículo 99.1 CE y la materia a la cual se refiere permiten concluir que la disciplina de grupo encuentra parte de su legitimación constitucional en esta norma. El régimen de Primer Ministro “necesita el consenso parlamentario sobre su programa político en una medida mayor de la previsible”<sup>162</sup>. Y ese consenso no es posible en el terreno de la realidad práctica sin la actuación política de grupos parlamentarios o de coaliciones políticas bien disciplinados que puedan actuar como una mayoría constitucional durante una determinada Legislatura<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> Cfr. BAR CENDÓN, Antonio: “Artículo 99º. Nombramiento del Presidente del Gobierno” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “Comentarios a la Constitución española de 1978”, Tomo VIII, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, p. 264.

<sup>160</sup> En este sentido, nos acercamos VINTRÓ CASTELLS, Joan: “La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, p. 59.

<sup>161</sup> Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “Los grupos...”, *Op. Cit.*, pp. 190 y ss.

<sup>162</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “Las Cortes...”, *Op. Cit.*, p. 519.

<sup>163</sup> Un comentario sobre la fisonomía jurídico-política de los grupos parlamentarios en el Derecho Comparado, concretamente en Italia, y la relación de dicha fisonomía con la necesidad de regir las Cámaras legislativas de acuerdo al principio democrático o mayoritario puede encontrarse en BEDINI, Luisa: “El problema del grupo mixto en la Camera Dei Deputati de la XIII Legislatura”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 50, Madrid, 2000, p. 202.



En el artículo 99 de la Constitución se regula el procedimiento para la conformación del Gobierno. Y, como se presupone en toda lógica constitucional<sup>164</sup>, la aspiración del orden político y de todo el sistema democrático (más si es parlamentario) es la de un “Gobierno estable”<sup>165</sup>, ágil en su acción gubernamental porque está respaldado por la acción legislativa de la mayoría que lo soporta<sup>166</sup>.

Si a lo anterior se suma la condición *sine qua non* de apoyo que debe tener el candidato a Presidente del Gobierno por parte de la mayoría parlamentaria para que se establezca la relación fiduciaria como elemento legitimador del órgano principal del Poder Ejecutivo, se entiende sobradamente la necesidad no sólo de la existencia de los grupos parlamentarios, deseados por la Constitución, sino también, y como manifestación esencial del sistema parlamentario, que esos grupos parlamentarios sean y estén altamente disciplinados para sostener, con la mayor estabilidad posible, al Gobierno.

La disciplina de grupo es, entonces, la base –casi en sentido material– del Gobierno y, consecuentemente, de toda la acción política del mismo. Por ello nos unimos enteramente a Colliard cuando afirma que la disciplina de grupo sobre diputados y senadores es “uno de los elemen-

---

<sup>164</sup> La idea de estabilidad constitucional está ampliamente desarrollada en la literatura jurídica de los Estados Unidos de América. Se trata de una concreción jurídica de la estabilidad política, a la cual se ordena todo Texto Fundamental. Por eso la Constitución es frecuentemente entendida como “*a design for a permanent political order*”. Al respecto véase McCLELLAN, James: “*Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government*”, Liberty Fund, 3era Edición, Indianapolis, 2000, pp. 2 y ss.

<sup>165</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Artículo 99*” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980, p. 1544. Este criterio doctrinal ha sido recogido por la jurisprudencia constitucional. En la STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 6, puede leerse: “Junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo -artículo 1, número 2, CE- y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas”.

<sup>166</sup> Cfr. STOKES, Michael L.: “*When Freedoms Conflict: Party Discipline and the First Amendment*”, *Journal of Law and Politics*, Vol. XI, 1995, p. 756.

tos esenciales del régimen parlamentario contemporáneo; es indispensable para el funcionamiento de diversos mecanismos y, especialmente, para que el gobierno nombrado en base a una cierta mayoría no se encuentre de golpe sin posibilidades de actuación”<sup>167</sup>.

### 3.4.2. Los reglamentos parlamentarios y las resoluciones supletorias dictadas por los presidentes de las Cámaras

El segundo quicio jurídico sobre el cual descansa la disciplina interna de los grupos lo constituyen las normas de los reglamentos parlamentarios y las resoluciones<sup>168</sup> que, con carácter supletorio y previa habilitación de los reglamentos, son dictadas generalmente por las presidencias de las Cámaras para regular aspectos concretos del funcionamiento de los parlamentos, los cuales no son normados expresamente por los reglamentos<sup>169</sup>.

Con respecto a estas últimas, es decir, las resoluciones supletorias, conviene hacer dos señalamientos: uno sobre su naturaleza jurídica y otro sobre su vinculación con el principio de seguridad jurídica.

En lo referente a la naturaleza jurídica de estas resoluciones, Punset ha hecho notar que los criterios sobre la naturaleza de estos instrumentos han ido mutando según muta la opinión que sobre ellos tiene el

---

<sup>167</sup> Cfr. COLLIARD, Jean-Claude: “*Los regímenes parlamentarios contemporáneos*”, Editorial Blume, Barcelona, 1981, p. 255.

<sup>168</sup> En los Parlamentos autonómicos de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid y Valencia están vigentes, además, resoluciones que han sido dictadas para regular la creación y funcionamiento de los grupos mixtos (Cfr. “*Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*”, Secretaría General del Senado, Dirección de Estudios y Documentación, Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid, 1988, 1157 pp.); pero no existen resoluciones de las presidencias para normar la disciplina de grupo.

<sup>169</sup> Cfr. PUNSET, Ramón: “*La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el Derecho español*” en “*Estudios parlamentarios*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 140.

Tribunal Constitucional<sup>170</sup>. En un principio el Tribunal Constitucional estableció que las resoluciones normativas de las presidencias “producen materialmente los mismos efectos que los preceptos propios del reglamento”<sup>171</sup>. De ahí que a estas resoluciones se las consideraba normas con “valor de ley” y sólo eran, por tanto, justiciables ante el Tribunal Constitucional, a través del control de constitucionalidad de las leyes.

Sin embargo, para agrado de algún sector de la doctrina<sup>172</sup>, el cual considera que tales resoluciones no pueden ser equiparadas a los reglamentos ni en función del órgano que las produce ni en función del procedimiento seguido para ello, el Tribunal Constitucional cambió su concepción sobre la naturaleza jurídica de las resoluciones normativas de las presidencias de las Cámaras, estableciendo que ellas no pueden ser equiparadas al reglamento y que, por tanto, en virtud del necesario respeto de la autonomía de las Cámaras, no se las puede examinar por vía del control de la constitucionalidad de las leyes sino, únicamente, a través del amparo del artículo 42 LOTC, si es que con ellas se vulneraran derechos fundamentales de los parlamentarios<sup>173</sup>.

Las ideas expuestas anteriormente resultan importantes desde un punto de vista práctico. Nos sitúan ante el ámbito al cual pertenecen los mecanismos judiciales para reaccionar en contra de las normas referidas a la disciplina de grupo, contenidas en los reglamentos de las Cámara y en las resoluciones supletorias.

Si existiesen –que no existen– normas reglamentarias o resoluciones supletorias que regulasen la disciplina intragrupos, contra las primeras habría que reaccionar a través del recurso de inconstitucionalidad de

---

<sup>170</sup> Cfr. PUNSET, Ramón: “La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el Derecho...”, Op. Cit., p. 72.

<sup>171</sup> Cfr. STC 118/1988 de 20 de junio, FJ 4.

<sup>172</sup> Por todos Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 48.

<sup>173</sup> Cfr. STC 4/1995 de 16 de enero, FJ 2.

leyes del artículo 31 LOTC y ante las segundas cabría defensa mediante el amparo directo del artículo 42 LOTC.

En lo relativo a la vinculación de las resoluciones supletorias con el principio de seguridad jurídica, sostiene Ismael Pitarch que el carácter *supletorio* de las resoluciones tiene una estrecha vinculación con la seguridad jurídica, pues “sirven para consolidar o explicitar prácticas parlamentarias o convenciones deficientemente formuladas para, precisamente en aras de la seguridad jurídica, garantizar una aplicación equitativa e igual en mayorías cambiantes o contradictorias”<sup>174</sup>.

Esta idea, loable porque vincula el carácter supletorio de las resoluciones presidenciales con la seguridad jurídica, podría ser útil a la hora de favorecer la implementación práctica del reglamento en ámbitos de la organización y funcionamiento del Parlamento que no tengan que ver con la materia sancionadora, pero nunca resultarían aplicables en lo que guarda relación con la disciplina de grupo. Lo contrario, es decir, hacer de las resoluciones presidenciales fuente de la disciplina de grupo, sería inconstitucionalidad.

El razonamiento que justifica nuestra posición es el siguiente: si las resoluciones de las presidencias de las Cámaras fuesen tenidas como incorporadas al reglamento y, por lo tanto, gozaran de “rango de ley”, entonces todas las disposiciones contenidas en ellas sobre la disciplina de grupo serían constitucionales y satisfarían las exigencias del artículo 25.1 CE referidas a la legalidad penal.

Sin embargo, al no tener, como ya hemos señalado, “valor de ley” y no estar incorporadas al reglamento, no satisfacen los extremos constitucionales de legalidad penal exigidos por el 25.1 CE. Las resoluciones, a pesar del carácter general que puedan tener, no tienen valor legal y, en este sentido, no pueden ser fuente de eventuales sanciones en el campo de la disciplina grupal. Eso sólo corresponde a la ley formal y, en el caso

---

<sup>174</sup> Cfr. PITARCH, Ismael: “*Las resoluciones normativas*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 120.

concreto del Derecho Parlamentario, a los reglamentos, los cuales sí poseen rango de ley y gozan de una posición privilegiada en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico.

Entrando, ahora sí, a considerar los reglamentos de las Cámaras como fuente de la disciplina de los parlamentarios, conviene comenzar afirmando que la normativa que configura el régimen jurídico de los grupos parlamentarios es, fundamentalmente, una normativa reglamentaria. No se trata de una normativa constitucional<sup>175</sup>. Eso no le corresponde hacerlo al Texto Fundamental. Los diecinueve reglamentos parlamentarios vigentes en España destinan normas a regular la creación, organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios.

Podemos pensar que la Constitución quiere y permite la existencia de los grupos parlamentarios. Pero éstos, por sus peculiaridades, se han desarrollado al amparo (siempre *secundum Constitutionem*) de los reglamentos de las Cámaras, tanto de los de las Cortes Generales como de los de parlamentos autonómicos; razón ésta por la cual podemos sostener que, en vista de la naturaleza y rango de los reglamentos de las Cámaras, los grupos parlamentarios y la disciplina que hay en ellos han sido y son realidades jurídicas de desarrollo legal.

En este sentido, todo aspecto referido a la disciplina de grupo ha de ser encuadrable dentro de los reglamentos parlamentarios, es decir, dentro del desarrollo infraconstitucional al cual hemos aludido en el párrafo anterior. No porque la función de los reglamentos se haya tergi-versado o el reglamento se haya “convertido en un instrumento para conseguir y aumentar la disciplina interna de los grupos políticos o de los

---

<sup>175</sup> Morales Arroyo justifica que los grupos parlamentarios sean regulados jurídicamente por las normas reglamentarias y no por la Constitución, pues “el descenso a esa clase de concepción detallista no se considera una función propia de la Constitución, al configurarse como una norma de naturaleza general; es más, podría devenir contraproducente por cuanto hipotecaría excesivamente el futuro de las sucesivas Cámaras, limitadas de forma sustancial en sus autónomas facultades de organización. Por ello, los reglamentos parlamentarios suponen el lugar idóneo para la definición de los grupos parlamentarios (Cfr. MORALES ARROYO, José María: “Los grupos...”, *Op. Cit.*, p. 52).

partidos políticos”<sup>176</sup>, sino porque siendo un sistema disciplinario cuyo procedimiento puede eventualmente conllevar la imposición de sanciones en el seno de los parlamentos, debe respetar el derecho a la legalidad penal consagrado en el artículo 25.1 CE.

Si bien es cierto que la riqueza de la praxis de la disciplina intra-grupos no puede –por la naturaleza misma del Parlamento y por razones de eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de los partidos políticos– encorsetarse rígidamente dentro de las normas de los reglamentos de las Cámaras, no es menos cierto que el Estado de Derecho, la seguridad jurídica y, más en concreto, el estatuto jurídico del parlamentario, exigen que ésta se ejerza según lo establecido en los reglamentos o que, por lo menos, no los contradiga, lo cual no es asumir como método de análisis el positivismo jurídico ni desestimar el valor de la costumbre parlamentaria. Es, sencillamente, reconducirnos al artículo 25.1 CE.

Algún sector de la doctrina ha sostenido que la *codificación* a la cual tienden los reglamentos parlamentarios puede significar, si no se interpretan correctamente sus normas y si no se mitiga con otras fuentes como los usos, las prácticas y los principios parlamentarios, una “cierta rigidez en unas asambleas que son esencialmente móviles”<sup>177</sup>. En ello, pensamos, hay parte de verdad. Sin embargo, el vencimiento de la excesiva rigidez de los reglamentos de las Cámaras, que es un factor decisivo en la implementación eficaz de la disciplina de grupo, no puede estar al margen de la Constitución (artículo 25 CE).

Tal vencimiento debe anclarse en una concepción material del Derecho Parlamentario. Pero esa interpretación material del Derecho Parlamentario –que es correcta porque responde a la naturaleza política y

---

<sup>176</sup> Cfr. SANTAOLALLA, Fernando: “Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos” en “Democracia representativa y parlamentarismo”, Obra Colectiva, dirigido por Antonio López Pina, Publicaciones del Senado, Madrid, 1994, p. 183.

<sup>177</sup> Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: “Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario” en “I Jornadas de Derecho Parlamentario”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, tomo II, p. 450.

partidista de lo que ocurre en el Parlamento— no constituye licencia para que el Derecho Parlamentario se vea vaciado de la dimensión formal de su juridicidad, tan necesaria para atemperar los efectos de una politicidad distorsionada de la actividad de los parlamentos, que tiende con frecuencia a la exacerbación de las posiciones partidistas.

Así, resulta sobradamente atinado recordar con Aragón Reyes que “una concepción exclusivamente material del Derecho Parlamentario, consistente en entenderlo compuesto de todas aquellas normas que disciplinan la composición, poderes y funcionamiento de sus cámaras, así como el *status* de sus miembros, (...) sería hoy, probablemente, menos inapropiada que una consideración exclusivamente formal, pero no dejaría también de ser criticable”, pues una consideración material del Derecho Parlamentario “no impide que complementariamente hayan de tenerse en cuenta ingredientes formales”<sup>178</sup>.

Conviene elaborar con mayor hondura una argumentación jurídica para dar respuesta a todas las dudas que —eventualmente— puedan presentarse sobre la regulación reglamentaria de los grupos parlamentarios, pues ésta es, también y de cierto modo, fundamento jurídico al ejercicio de la disciplina intragrupos.

La cuestión consiste en determinar cómo las Cámaras parlamentarias justifican su legitimidad y competencia para permitir en su seno, incluso mediante normativa reglamentaria, la observancia del régimen de disciplina de grupo; es decir, conforme a cuáles normas y principios jurídicos son competentes para normar reglamentariamente los grupos parlamentarios y permitir que también, en virtud de dicha normativa, sea posible la disciplina *ad intra* en los grupos parlamentarios.

Lo que intentamos mostrar puede ser expuesto a partir de las siguientes preguntas: desde el punto de vista del razonamiento jurídico, ¿son suficientes los artículos 6, 66.1, 78.1 y 99.1 de la Constitución para justificar que las Cámaras destinen normas reglamentarias a la creación y funcionamiento de los grupos parlamentarios? ¿Existe algún otro fun-

---

<sup>178</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 36.

damento constitucional que, expresamente (en letra positiva) o conforme a principios o interpretaciones, permita a las Cámaras dar vida reglamentaria a los grupos parlamentarios y a la disciplina que en ellos subsiste?

En nuestro criterio, las normas constitucionales citadas bastarían por sí mismas para justificar jurídicamente que las Cámaras creen reglamentariamente los grupos parlamentarios y, consecuentemente, normen la disciplina que hay en su interior. Sin embargo, la Constitución va más allá y contiene normas que, por lo menos formalmente y desde el punto de vista del sistema de las fuentes del ordenamiento jurídico, aparecen como el fundamento primero o, si se prefiere, inmediato de la normativa reglamentaria que regula a los grupos y a la disciplina que rige en el seno de éstos. Nos referimos al artículo 72.1 CE y al principio de autonomía del Parlamento que en él se contiene.

Formalmente, los grupos y la disciplina que hay en ellos son —en cuanto realidades jurídicas a las que se las ha desarrollado reglamentariamente— consecuencia del artículo 72.1 CE. Toda la reglamentación de los grupos parlamentarios se tiene como formalmente legítima porque es expresión de la autonomía parlamentaria concretada, en este caso, en potestades reglamentarias. Y esto dota de revestimiento constitucional a la disciplina de grupo, pues como ha señalado el mismo Tribunal Constitucional, “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 de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento”<sup>179</sup>.

Si a lo anterior le sumamos el protagonismo que la cláusula del Estado de partidos (artículo 6 CE) da a las instituciones partidistas en el marco del sistema de la democracia representativa, entonces podemos defender aquí que, por lo menos en el parlamentarismo español, la disciplina de grupo es deducible de la Constitución como una condición necesaria para la autonomía del Parlamento.

---

<sup>179</sup> Cfr. STC 101/1983 de 18 de noviembre, FJ 2.



No hay autonomía parlamentaria real si no existe, como pilar suyo, una disciplina interna en los grupos que asegure la libertad del Parlamento. Y eso es perfectamente cónsono con un Estado de partidos como el español. La autonomía de la institución parlamentaria es autonomía para la eficacia y libertad de acción de los partidos políticos que en ella trafican políticamente, pues en definitiva son las instituciones partidistas congregadas en las Cortes Generales las que cumplen las funciones de representación del pueblo español, amalgamando su voluntad.

Ahora bien, como hemos dicho antes, ninguno de los reglamentos de las Cámaras españolas se refiere normativamente a la disciplina de grupo. No obstante, los reglamentos de las Cámaras constituyen la armazón jurídica, tanto formal como material, a través de la cual se concreta y se hace operativa la disciplina interna de los grupos. Los reglamentos son el eslabón que interrelaciona la Constitución y los reglamentos internos de los grupos, siendo que, en definitiva, lo que pueda interpretarse de la Constitución<sup>180</sup> sobre la disciplina grupal se concreta – normativamente e, insistimos, mediando los reglamentos de las Cámaras– en los reglamentos internos de los grupos.

Ante tal situación de aparente vacío reglamentario, la primera de las dudas que salta a la vista es la de la competencia de las Cámaras para reglamentar esta materia. En nuestro criterio, las Cámaras sí son competentes para reglamentar la disciplina grupo. Esta materia forma parte de la reserva<sup>181</sup> de reglamento que debe observarse en el Derecho Parlamen-

---

<sup>180</sup> Acudimos nuevamente a la tesis (de fondo) de Aragón Reyes, para quien el ordenamiento parlamentario no tiene entidad propia, sino que es, fundamentalmente, Derecho Constitucional: “No hay pues un “ordenamiento parlamentario” con sustantividad propia (es decir, con la suficiente dosis de autonomía y de completitud) desgajado (diferenciado) de la Constitución. Las normas internas de las cámaras no suponen hoy más que una parte (complementaria y no principal, secundaria y no primaria, en el sentido estricto de estos términos) del conjunto normativo regulador de la institución parlamentaria” (Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 32).

<sup>181</sup> La cuestión planteada en este punto se observará mejor si se asume con Manzella que las materias que el legislador puede reglamentar en virtud de la autonomía parlamentaria son atribuidas por la propia Constitución, quedando fuera de las posibilidades constitucionales

tario. Se trata de un ámbito material que, ante la ausencia de disposiciones constitucionales expresas<sup>182</sup> y por referirse a la organización y funcionamiento de las Cámaras (artículo 72.1 CE), puede (aunque no necesariamente debe) ser regulada por vía reglamentaria.

¿Qué explicación existe, entonces, para dar respuesta a la ausencia de normas reglamentarias sobre la disciplina intragrupos? Lo primero es que, aunque en los reglamentos parlamentarios no aparece expresamente el sintagma “disciplina de grupo”, ello no obsta para que haya normas que, material y funcionalmente, ordenen y dispongan tal régimen jurídico. Dicho de otro modo: el hecho de que dentro de los reglamentos no exista un apartado concreto para regular la disciplina de grupo no significa, en modo alguno, que no haya otras normas difuminadas a lo largo de los reglamentos que sean aplicables en esta materia.

Entre ellas las más importantes son las referidas a los portavoces de los grupos, que conceden a éstos un conjunto de atribuciones que podríamos denominar *monopolistas*, a través de cuyo ejercicio se ordena casi la totalidad de las posibilidades que tienen los parlamentarios de in-

---

que el legislador se *auto atribuya* competencias materiales para reglamentarlas: “L’ autonomia parlamentare si muove, dunque, nel quadro di attribuzioni tracciato dalla Costituzione ed è escluso che possa autoattribuirsi funzioni diverse (...) È questa una essenziale limitazione” (Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, Società editrice il Mulino, Terza edizione, Bologna, 2003, p. 39).

Ramón Punset, por su parte, refiere que “el valor político de esa reserva [reglamentaria] es indudable, habida cuenta de la rigidez de los reglamentos en comparación con las leyes ordinarias” (Cfr. PUNSET, Ramón: “*Los reglamentos de las Cortes Generales*” en “*Las Cortes Generales*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 88).

<sup>182</sup> No es necesario, sin embargo, que la atribución constitucional de la competencia reservada al reglamento sea expresa. La doctrina española entiende que las materias referidas al funcionamiento de las Cámaras parlamentarias que no han sido reguladas por la Constitución, quedan reservadas al reglamento parlamentario, para que este instrumento jurídico complete o desarrolle los vacíos constitucionales (Cfr. MARCO MARCO, Joaquín J.: “*El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes del Derecho*”, Cortes Valencianas, Valencia, 2000, p. 71; y ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: “*Derecho Parlamentario*”, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, p. 28).

corporarse a los trabajos legislativos. Pero sobre este tema volveremos con mayor profundidad cuando demos razón de la instrumentalización de los condicionantes jurídicos por parte de los órganos directivos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios.

Lo segundo que hay que observar con respecto a la ausencia de normas reglamentarias sobre disciplina de grupo es que esta situación no supone un vacío jurídico. Los reglamentos parlamentarios ceden<sup>183</sup>, como veremos de inmediato en el siguiente apartado, la regulación de la disciplina grupal a los reglamentos internos de los grupos, guardando al respecto un “casi absoluto silencio”<sup>184</sup>, que no es negativo y que es perfectamente justificable y justificado en los esquemas del Estado constitucional de nuestros días. Las conductas castigadas por la disciplina de grupo responden al incumplimiento de obligaciones que recaen sobre los parlamentarios en la medida en que ellos son miembros adscritos libremente a un grupo parlamentario, siendo ésa –en nuestra opinión– la razón fundamental por la cual guardan silencio los reglamentos de las Cámaras.

Si se alberga algún ánimo jurídico favorable al respeto de la autonomía de grupo, se comprenderá que la Cámara, en el momento de redactar su reglamento, no puede prever con certeza las peculiaridades específicas y los modos de ser de los grupos que, actual o potencialmente, actúan o actuarán en el seno de los parlamentos<sup>185</sup>. Intentar prever tales

---

<sup>183</sup> Como bien señala Morales Arroyo, en las conexiones entre partidos políticos y grupos, que es el contexto de la disciplina de grupo, “las normas jurídicas por excelencia, las procedentes del Estado [dentro de las que caben los reglamentos de las Cámaras], se encargan de disponer el marco mínimo, permisivo o prohibitivo, en el que deben desenvolverse las relaciones entre esas dos entidades y al que indefectiblemente debe ajustarse la otra tipología de reglas [como, por ejemplo, los reglamentos internos de los grupos parlamentarios] (Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 255).

<sup>184</sup> Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 178.

<sup>185</sup> Fernández-Carnicero está a favor de normar la disciplina de grupo en los reglamentos de las Cámaras. Este autor piensa que “el reglamento parlamentario debiera garantizar, de otra parte, la autonomía institucional de las Cámaras respecto de los partidos políticos. Éstos se

peculiaridades sería inoficioso y, además, podría afectar el pluralismo político del artículo 1.1 de la Constitución española.

Caso distinto sería si se tratara de un régimen disciplinario en virtud del cual los parlamentarios tendrían que observar obligaciones derivadas de su condición de miembros del Parlamento, como lo es, por ejemplo, la disciplina parlamentaria entendida como sistema sancionador, la cual es el objeto de esta investigación y será estudiada a fondo en los capítulos subsiguientes. Entonces el reglamento no podría omitirse en sus regulaciones porque éstos son aspectos disciplinarios que recaen por igual sobre todos los parlamentarios, con independencia de su pertenencia a algún grupo y, además, porque la observancia de ese orden es, por querer expreso de la Constitución, competencia exclusiva de los órganos de gobierno de las Cámaras (artículo 72.3 CE), concretamente de los presidentes de las mismas.

### 3.4.3. Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios

La tercera referencia normativa, con base en las dos anteriores, conduce a los reglamentos internos que rigen la organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios. Debe tenerse en consideración que la parte más importante de las relaciones entre los partidos y los grupos parlamentarios se regula en las normas estatutarias de los partidos y en los reglamentos internos de los grupos parlamentarios<sup>186</sup>.

Éste es, también, un terreno jurídicamente difícil. La posibilidad de regular el funcionamiento de los grupos parlamentarios con reglamen-

---

integran en aquella a través de los grupos parlamentarios no como partidos, sino como articulación ideológica del cuerpo electoral representado. La coherencia con este principio hace aconsejable, a nuestro juicio, la necesidad de homologar institucionalmente el estatuto de todos los grupos parlamentarios para evitar que se convierta en el mero estatuto de los partidos presentes en el Parlamento” (Cfr. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro-José: “Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico”, Revista de Derecho Político, N° 9, 1981, Madrid, p. 172).

<sup>186</sup> Cfr. MORALES ARROYO, José María: “Los grupos...”, *Op. Cit.*, p. 255.

tos internos, esto es, de concederles autonomía *normativa*, no existe tampoco de manera expresa en la Constitución ni en ninguno de los reglamentos<sup>187</sup> de las Cámaras parlamentarias<sup>188</sup>. Pero nadie cuestiona que tal autonomía es uno de los fundamentos sobre los que reposa la propia existencia de los grupos. Tal omisión, ha sostenido parte de la doctrina, puede ser interpretada como un “asumir lo obvio”<sup>189</sup>.

Así, Manzella opina que la organización y funcionamiento de los grupos, incluida la disciplina interna de éstos, “es un problema que la Constitución parece reenviar casi íntegramente a los reglamentos internos y a la praxis de las dos Cámaras”<sup>190</sup>, demostrando así una actitud “absentista” que hace entrar en el juego jurídico al artículo 72.1 CE; todo lo cual –pensamos– da suficientes argumentos para considerar con Di Ciolo que los reglamentos internos de los grupos son auténticas fuentes del Derecho Parlamentario<sup>191</sup> y, por ende, de la disciplina grupal.

Pareciera que es conforme con la lógica del artículo 72.1 CE el permitir a los grupos parlamentarios un funcionamiento autónomo<sup>192</sup>, en

---

<sup>187</sup> “(...) nada debe reprocharse a los Reglamentos de las Cámaras por el hecho de que rehúyan la regulación de aspectos que afectan la organización y funcionamiento de los GPs. La mayor trascendencia que se ha ido concediendo al papel de los grupos, sobre todo en el parlamentarismo europeo de la posguerra, y la casi total autonomía organizativa a ellos otorgada, son expresión de un mismo fenómeno; a saber, el Estado de partidos” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, pp. 176-177).

<sup>188</sup> Sólo el reglamento del Parlamento del País Vasco refiere en su artículo 20.4 que “el Grupo Mixto se regirá por un Reglamento interno que permita la expresión de su pluralidad, del cual deberá dar cuenta a la Mesa en el momento de su aprobación y de sus modificaciones”.

<sup>189</sup> Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 308.

<sup>190</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Las Cortes...*”, *Op. Cit.*, p. 483.

<sup>191</sup> Cfr. DI CIOLO, Vittorio: “*Le fonti del Diritto Parlamentare*”, Giuffrè, Milano, 1973, p. LXI.

<sup>192</sup> Al respecto Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 191, para quien “La autonomía de cada GP para disciplinar el propio régimen de organización y funcionamiento, a pesar de ser un principio aceptado por la totalidad de los autores, no se recoge

virtud de lo establecido en sus propios reglamentos internos. No hay ninguna razón suficientemente válida para pensar que la autonomía de los grupos parlamentarios tenga que ser una autonomía parcial, privada de dimensión reglamentaria<sup>193</sup>.

En concreto, pensamos que la autonomía reglamentaria de los grupos parlamentarios puede ser avalada por varios indicios jurídicos que, en su conjunto, despejan las dudas que puedan presentarse al respecto. Estos son:

Aunque el tema de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es todavía controvertido, pensamos que éstos son, por lo menos formalmente, órganos del Parlamento, y en cuanto tales gozan de manera refleja de la autonomía parlamentaria que está garantizada por el artículo 72 CE en cuanto a autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa, y, en general, al régimen organizacional y competencial de sus órganos de gobierno.

Lo anterior es avalado, por ejemplo, por el artículo 27.5 del Reglamento del Senado, el cual dispone expresamente que “los distintos Grupos parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna”.

Tanto en los reglamentos de la Cortes Generales como en los de los parlamentos autonómicos es un lugar común que se establezca como requisito para la constitución de los grupos parlamentarios la presenta-

---

expresamente en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios. Ello no significa que se prive a los grupos de dicha autonomía: más bien da la impresión de que ésta se asume como un sobreentendido que no necesita, por obvio, ser especificado” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 175).

<sup>193</sup> “Desde el momento que la Constitución reconoce la autonomía normativa de las Cámaras sobre toda la materia parlamentaria y no prevé también la autonomía normativa de los grupos, se deduce que ésta última encuentra su fundamento, no ya en una norma específica, sino en el principio general que autoriza a todos los colegios a darse normas internas, y encuentra sus límites, no sólo en la Constitución (como es el caso de los reglamentos parlamentarios) sino también en los reglamentos de las Cámaras a las que sus propios miembros pertenecen” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 191).

ción, generalmente ante la mesa, de un escrito en el que se determine claramente cuál de los diputados integrantes fungirá como Portavoz del grupo y cuáles diputados pueden suplirlo en caso de ausencia.

La existencia de un Portavoz, unida a las múltiples y extensas funciones que éste tiene en los reglamentos de las Cámaras, hace necesario un reglamento interno en los grupos parlamentarios que le permita a éste desarrollar con eficacia sus propias funciones reglamentarias.

Ahora bien, como habíamos advertido antes, el grupo parlamentario es la *trabazón* entre Parlamento y partido en la cual cobra vida la disciplina de grupo<sup>194</sup>. Y frente a las relaciones imbricadas en esa *trabazón* hay un margen de autonomía bastante amplio, que el ordenamiento jurídico otorga a los partidos y minorías parlamentarias para que adopten el modelo que más les convenga en los modos de relacionarse. Se pueden estructurar en el marco de un amplio espectro relacional: “desde una absoluta situación de independencia entre ambas entidades a otra de fuerte dependencia, con una multitud de gradaciones intermedias”<sup>195</sup>.

La autonomía de los grupos parlamentarios implica necesariamente autonomía disciplinaria. En los órganos directivos de éstos se encuentra un eco del artículo 72.3 CE. El portavoz del grupo parlamentario ejerce poderes administrativos en el seno del grupo parlamentario y por

---

<sup>194</sup> La existencia misma de la *trabazón* entre Parlamento y partido explica y hace necesario el reconocimiento de un margen de autonomía del partido político en el Parlamento: la creación de los grupos parlamentarios equivale, en cierta forma, incorporar los partidos políticos a la institución parlamentaria. Conceder autonomía al grupo parlamentario es hacer discurrir por un cauce formal un medio necesario para el cumplimiento de los fines constitucionales de los partidos políticos. De ahí que deba entenderse, por tanto, que la autonomía del grupo parlamentario tiene como destinatario final al partido político y que “cualquier *intromisión abusiva* que cercenase el derecho a la libre organización y funcionamiento de los grupos tendría, creemos nosotros, unas repercusiones negativas sobre la propia dinámica de la institución parlamentaria al desconectar, al menos en parte, a dichos sujetos colectivos del que es su vínculo natural, es decir, de las formaciones políticas” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 177).

<sup>195</sup> Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, pp. 266-267.

ello se entiende que, aun si no existe ninguna disposición expresa en el reglamento que lo autorice, el órgano directivo del grupo puede, discrecionalmente, adoptar medidas disciplinarias<sup>196</sup>.

Por ello, es una práctica común, lícita jurídicamente, que se establezcan en el interior de los grupos sistemas de disciplina que aseguren, por un lado, la observancia de los deberes grupales que han sido libremente aceptados por los miembros del Parlamento en el momento de adscribirse a un determinado grupo.

Pero toda esta situación será tratada en los apartados 3.5 y 3.7 de este capítulo, pues sólo puede explicarse en virtud de los fenómenos de la *parlamentarización orgánica* y de la *parlamentarización material* de la disciplina partidista, las cuales tienen lugar en los grupos parlamentarios.

### **3.5. La instrumentalización de los condicionantes jurídicos por parte de los órganos directivos de los partidos y de los grupos parlamentarios o la *parlamentarización orgánica* de los partidos políticos**

Quizá sea oportuno comenzar este apartado con una referencia jurisprudencial que –con independencia de su contenido, que no suscribimos del todo– permite enfocar el problema de fondo que envuelve la cuestión de la instrumentalización que hacen los órganos directivos de los partidos políticos y de los grupos de los condicionantes jurídicos de la disciplina de grupo. Es decir, enfoca correctamente el problema e implicaciones del uso de los medios formales y orgánicos de los cuales se valen los partidos y los grupos para disciplinar a sus parlamentarios.

Dice el Tribunal Constitucional:

Resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos [partido y grupo], de forma que no tienen por qué

---

<sup>196</sup> Cfr. DI CIOLO, Vittorio: *Op. Cit.*, p. LXII.



coincidir sus voluntades, aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros<sup>197</sup>.

Tomar como punto de partida el criterio del Tribunal Constitucional nos sitúa nuevamente frente a la sombra de la esquizofrenia entre teoría-normativa y realidad, entre Derecho y hechos, que nos ha perseguido a lo largo de todas las consideraciones que hemos realizado sobre la disciplina de grupo. Ahora el problema parece ser que la práctica de este régimen disciplinario contradice que partido y grupo parlamentario son realidades jurídica y políticamente distintas.

Esta problemática cobra importancia porque lo que se critica a la práctica política no es, únicamente, la confusión, en el terreno de los hechos, entre partidos y grupos parlamentarios. Lo que realmente despierta las sensibilidades, lo que se arguye, es que los partidos políticos absorben, traen hacia sí, controlándolos a su antojo, a los grupos parlamentarios, de modo que éstos podrían ser considerados como “recipientes abstractos y vacíos de poder para ser concretizados y llenados por los partidos, es decir, como mecanismos y marcos para la conversión de la voluntad de los partidos en voluntad del Estado”<sup>198</sup>, lo cual, en la práctica, equivale a una evidente primacía del partido sobre el grupo parlamentario y, de manera más amplia, sobre la institución parlamentaria. Se trata, en definitiva, de lo que, críticamente, es conocido en la literatura jurídica anglosajona como *the inverse relationship between party strength and the power of legislatures*<sup>199</sup>.

Así las cosas, y retomando en este punto los razonamientos del Tribunal Constitucional, nos preguntamos: ¿es cierto que teóricamente partidos políticos y grupos parlamentarios guardan entre sí una “relativa” disociación conceptual, volitiva y entitativa? La respuesta es, en nuestro

---

<sup>197</sup> Cfr. STC 36/1990 de 1 de marzo, FJ 1.

<sup>198</sup> Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Op. Cit.*, p. 2011.

<sup>199</sup> Cfr. WILSON, Graham K.: “Congress in Comparative Perspective” en “*Symposium: The Most Disparaged Branch: The Role of Congress In the Twenty-First Century: Panel III: Is Congress Capable of Conscientious Responsible Constitutional Interpretation*”, Boston University Law Review, Vol. 89, 2009, p. 829.

criterio, afirmativa: sí. En lo conceptual, en lo volitivo y en lo entitativo partidos políticos y grupos parlamentarios son diferentes<sup>200</sup>. Ello es así en sus procesos de creación, en el revestimiento formal de sus personalidades jurídicas y en los mecanismos a través de los cuales se expresan<sup>201</sup>.

Ahora bien, acudiendo a la inquietud de la doctrina: ¿es verdad que en la práctica los partidos políticos se funden con los grupos parlamentarios en lo conceptual, en lo volitivo y en lo entitativo? La respuesta es, en este caso, negativa. A pesar de lo que pueda pensarse, a pesar de lo que pueda argüirse, partido y grupo no son, tampoco en la práctica, la misma cosa.

Somos partidarios de afirmar el control que tiene el partido político sobre su grupo parlamentario<sup>202</sup>. Eso es una realidad innegable y res-

---

<sup>200</sup> Una interesante apreciación sobre la diferencia entre partidos y grupos parlamentarios en cuanto a la emergencia de ambas realidades se encuentra en MORALES ARROYO, José María: “*Las consecuencias colaterales de la disolución de Batasuna*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 71, Madrid, Mayo-Agosto, 2004, p. 252. Para este autor “(...) el grupo surge a partir de un acto idóneo de voluntad concurrente de los parlamentarios, unos cargos públicos que han sido elegidos por el cuerpo electoral, al que representan y su voluntad no puede ser sustituida por una declaración de la fuerza política de la que proceden. El partido, en cambio, surge de un acuerdo de ciudadanos dirigido a crear un ente asociativo y no representa a los electores, si no que sus actos se limitan a la propuesta de unas candidaturas a los votantes y carece en Derecho de capacidad para impeler a los elegidos a que conformen un grupo parlamentario”.

<sup>201</sup> La independencia jurídica del grupo parlamentario con respecto a los partidos es una realidad indiscutible. Ello se verifica empíricamente en la diferenciación de instrumentos jurídicos que rigen el funcionamiento de cada una de estas entidades. Los estatutos internos rigen la vida de los partidos y el reglamento interno la de los grupos. En este sentido, teniendo por cierto que, como veremos más adelante, los estatutos de los partidos se *parlamentarizan* en los reglamentos internos de los grupos y por esa razón las disposiciones disciplinarias de los partidos pueden incidir, dentro del grupo, sobre el quehacer de determinados parlamentarios, debe tenerse en consideración que el análisis de los reglamentos internos es la fuente más reveladora de la relación de un determinado grupo con el partido al cual éste representa. Al respecto Cfr. RAMÍREZ, Manuel: “*Teoría...*”, *Op. Cit.*, pp. 32 y ss.

<sup>202</sup> Ello no ocurre con los *grupos mixtos*, existentes por prescripción reglamentaria en todas las Cámaras españolas. En estos hacen vida política un cúmulo de partidos minoritarios o,

ponde, pensamos, a lo que Santamaría Pastor ha denominado el “principio de libertad de los partidos políticos”<sup>203</sup>, según el cual la creación y la actividad de estas instituciones son libérrimas en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico. Y sostenemos que en el Estado de partidos español los grupos son los “actores parlamentarios ordinarios”<sup>204</sup>. Pero afirmamos también que el control del partido sobre el grupo obedece a razones instrumentales, perfectamente encuadrables en la Constitución.

No dudamos en sostener que el partido político instrumentaliza al grupo parlamentario en virtud de una necesidad que lo legitima para ello: la de dar cumplimiento a sus funciones constitucionales de representación del pueblo y conformación de la voluntad popular. Y eso hace que la instrumentalización mencionada no sea, en sí misma, ocasión de averSIONES. De aversar sería, por el contrario, que los partidos políticos no pudiesen desempeñar su rol constitucional por falta de medios instrumentales para hacerlo.

Piénsese en cualesquiera instituciones jurídicas (incluidos los órganos constitucionales) y se constatará que ninguna de ellas se erige como un fin en sí misma, que todas ellas son medios para viabilizar en la práctica los principios sustantivos de la democracia y del Estado constitucional. De igual modo, los grupos parlamentarios, con independencia de la naturaleza formal que se predique de ellos, son instrumentales. Sirven a la causa de la democracia en el marco del Estado constitucional.

En este punto podría señalarse que los partidos políticos también son instrumentales, que son medios constitucionales, no fines<sup>205</sup>. Y eso

---

por lo general, como ha apuntado Larios Paterna, “parlamentarios transfugas” (Cfr. LARIOS PATERNA, Jesús María: “*El grupo mixto y...*”, *Op. Cit.*, p. 240).

<sup>203</sup> Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan: “*Artículo 6º*” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980, p. 95.

<sup>204</sup> Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “*Las minorías en la estructura parlamentaria*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 99.

<sup>205</sup> Sobre los partidos como realidades instrumentales, que sirven de medio para la realización de la representación política pero que nunca pueden ser considerados fines constitucio-

es correcto. Los partidos políticos, en cuanto son instituciones que cumplen funciones políticas, tienen naturaleza medial, son instrumentos. Sin embargo, ello no obsta para que éstos puedan instrumentalizar a los grupos parlamentarios. Partidos políticos y grupos parlamentarios son medios en la lógica del Estado constitucional de partidos. Pero los grupos parlamentarios son medios *infravalentes*. Se ordenan a un fin de inferior jerarquía constitucional o, si se prefiere, los partidos políticos son medios *supravalentes* con respecto a los grupos parlamentarios, porque se ordenan a un fin constitucional más elevado.

Mientras que la función constitucional primordial de los partidos políticos es –según interpretamos de la Constitución– conformar la voluntad del pueblo, representándolo en las Cortes Generales (artículo 6 CE + artículo 66.1 CE), la función de los grupos parlamentarios es permitir la parlamentarización de los partidos políticos en el seno de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. Afirmando en la dignidad del pueblo español –auténtico sujeto del sistema democrático, cuya existencia en paz, libertad y justicia sí es un verdadero fin constitucional, con toda probabilidad el más noble de todos– se puede señalar que los partidos políticos son instrumentales con respecto al pueblo y que el grupo parlamentario es instrumental con respecto al partido.

Ahora bien, que exista una relación instrumental entre partido político y grupo parlamentario no quiere decir que haya entre ellos identidad<sup>206</sup> –volvemos al principio– conceptual, volitiva y/o entitativa. Ambas realidades pueden ser distintas y son distintas en los tres aspectos: en cuanto sujetos jurídicos, en cuanto personalidades jurídicas y en cuanto querer jurídicos. Y esto es algo que no se circunscribe sólo al Derecho Parlamentario; ni siquiera al Derecho. Es, por el contrario, algo propio del principio de instrumentalidad y de la relación entre fines y medios.

---

nales en sí mismos, Cfr. RODRÍGUEZ, Ángel: “El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos”, Revista de Derecho Político, N° 36, 1992, pp.52-55.

<sup>206</sup> En este sentido Cfr. MOHRHOFF, Federico: *Op. Cit.*, p. 34, para quien partido y grupo *coinciden* en buena parte de sus existencias institucionales, pero no se *identifican*.

En este punto puede decirse lo siguiente con respecto a los partidos políticos y a los grupos parlamentarios. ¿Conceptualmente son distintos? Sí. Y pensamos que eso nadie lo pone en duda. ¿Entitativamente son distintos? Sí, aunque el grado de dudas en este caso se hace mayor debido a la conjunción de las cualidades de militantes de partidos y de parlamentarios que tienen los miembros de ambas instituciones y, no menos importante, por la concurrencia en algunas personas de cargos directivos del partido y de cargos directivos en el grupo.

Ahora fijémonos en la cuestión más controvertida: ¿partido político y grupo parlamentario se identifican volitivamente? La respuesta es –pensamos– que no, lo cual no impide que ambas voluntades –la del partido y la del grupo– puedan y deban alinearse. La cuestión estriba en determinar y aceptar lo que es mejor para la democracia. En este caso, pensamos, lo mejor es que se procure –salvada la constitucionalidad y la legalidad, así como los derechos fundamentales, especialmente la libertad de conciencia–, que partido y grupo parlamentario se identifiquen volitivamente tantas veces como sea posible y que tengan como objeto de su volición las mismas opciones por el bien común, de modo que se ordenen de una forma sincrónica a la realización efectiva de la representación del pueblo español en el sistema democrático.

Resulta un contrasentido aspirar a la realización de la democracia constitucional a través de los partidos políticos y no justificar que ello cuaja, necesariamente y en buena medida, en los grupos parlamentarios. Es ilógico pensar que la Constitución encomienda una función a los partidos políticos y no los dota instrumentalmente de los medios que requieren para llevarla a cabo. Y ello es lo que, en nuestro criterio, justifica que el Tribunal Constitucional se refiera a una “*relativa* disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades”<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> Comentando la ya citada STC 36/1990, de 1 de marzo, Pérez-Serrano Jáuregui ha señalado que el Tribunal Constitucional, con esta decisión, ha hecho una notable “escisión conceptual y jurídica” entre partido y grupo, lo cual, en el fondo, juega a favor de la libertad individual del parlamentario. Cfr. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001, p. 236.

Con el adjetivo “*relativa*” el Tribunal Constitucional reconoce la diferencia conceptual, volitiva y entitativa, pero advierte con ese matiz sobre la necesidad de la identidad de fines entre partido y grupos y –algo muy importante– da a entender que asume como un elemento constitucionalmente valioso la relación instrumental que existe entre ellos.

Que entre partidos y grupos parlamentarios existen relaciones, puntos de conexión, es un hecho no controvertido. La doctrina (como veremos en el párrafo siguiente) y la jurisprudencia (como vimos antes, en la cita con la cual abrimos este apartado) lo aceptan. Y con esa aceptación se asume también –por lo menos tácitamente– que son realidades distintas: sólo pueden relacionarse entre sí dos o más sujetos u objetos distintos. Si existe una “relación” es porque existen dos entidades distintas que la mantienen. El problema que se presenta para parte de la doctrina es determinar la naturaleza de la relación que hay entre ellos.

Para algunos lo que existe entre partido y grupo parlamentario es una relación de facto, propiamente política y no jurídica<sup>208</sup>. Para otros es una relación de representación política: los grupos, con independencia de las consideraciones políticas y jurídicas que puedan hacerse, representan a los partidos en la Cortes Generales<sup>209</sup>. Y finalmente están los que perciben una relación instrumental, técnico-jurídica, que coloca al grupo en función de la actividad parlamentaria del partido<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> “(...) resulta más fácil reconocer una ligazón entre grupo parlamentario y partido que admitir una relación jurídica entre ambas” (Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 254).

<sup>209</sup> “(...) los grupos parlamentarios, aunque jurídicamente sean organizaciones independientes de los partidos políticos, en la realidad y en la mayoría de los casos se comportan como el brazo del partido en las instituciones representativas”. (Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Partido...*”, *Op. Cit.*, p. 96).

<sup>210</sup> “Pretende (...) el partido convertir al grupo en un instrumento operativo en un determinado ámbito concreto, el Parlamento. (...) La organización del grupo es meramente técnica y con un objetivo concreto, la actividad legislativa y controladora [del partido]” (Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*Partidos...*”, *Op. Cit.*, p 196).

Nosotros, por nuestra parte, sin intenciones sincréticas ni eclécticas, nos inclinamos a pensar que entre partido y grupo existe una relación que se manifiesta en todas las dimensiones descritas anteriormente: es una relación política, pero necesariamente juridificable en sus aspectos formales para que sea posible –en el plano técnico– la instrumentalización con la que los grupos representan a los partidos en el seno de las Cortes Generales.

Llegados aquí, y partiendo de la diferencia que existe entre partidos y grupos, se abre paso el tema que permite explicar el hecho de que los órganos de gobierno de los partidos políticos ejerzan un régimen disciplinario intragrupos: nos referimos a lo que podríamos llamar parlamentarización<sup>211</sup> orgánica de los partidos políticos.

Por parlamentarización orgánica entendemos el proceso en virtud del cual los partidos políticos logran reflejar su propia estructura organizativa y jerárquica en el seno de los grupos parlamentarios, con el fin de gobernar la conducta de sus militantes-parlamentarios y de los demás parlamentarios que libremente se hubieran adherido al grupo, preservando así una unidad de acción que sea fiel a los contenidos programático-partidistas.

Al respecto hay que fijar la atención en dos realidades. La primera es la cualidad de dirigente influyente dentro del partido que tienen quienes son elegidos portavoces de los grupos. Se trata de figuras que, por lo general, conforman el núcleo de poder del partido, que pertenecen a la “cúpula del partido”<sup>212</sup>. Ello hace posible la implantación de un “sistema de cargos cruzados”<sup>213</sup> que, por cuanto convierte al Portavoz en un

---

<sup>211</sup> La parlamentarización orgánica es, vale decir, la prueba más fehaciente de que partidos políticos y grupos parlamentarios son realidades distintas. Si, acaso fueran la misma realidad, no se requeriría de la parlamentarización como proceso relacional entre una entidad externa al parlamento (el partido) y una realidad interna (el grupo).

<sup>212</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma...*”, *Op. Cit.*, 1997, p. 207.

<sup>213</sup> Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 272.

“elemento de conexión”<sup>214</sup>, favorece una “estrecha vinculación de los grupos parlamentarios y los partidos políticos”<sup>215</sup>, a la vez que asegura la conducción política unitaria de ambas realidades.

Lo segundo guarda relación con el proceso de elección del Portavoz en el seno de los grupos. De manera directa o inmediata la elección del Portavoz se realiza según las normas que a tal efecto contemplan los reglamentos internos de los grupos, es decir, según reglas de naturaleza parlamentaria. Pero de manera indirecta o mediata el Portavoz es elegido según los principios y disposiciones que se establecen en los estatutos de los partidos políticos. Los estatutos partidistas reservan para los órganos directivos del partido las facultades de proponer<sup>216</sup> y, una vez electo, ratificar<sup>217</sup> al candidato a Portavoz. De este modo, los partidos aseguran que la persona que vaya a ocupar el cargo de Portavoz sea designada mediante la voluntad favorable de los órganos directivos del partido.

Vista la forma en que son elegidos los Portavoces, no cabe duda de que la opinión de éste es, materialmente, la opinión del partido y, en general, de la subordinación de su actividad a la “opinión del partido político”<sup>218</sup>, de modo que se asegura que la marcha de las actividades del grupo se orienta en la dirección señalada por los partidos.

Aquí cabe señalar que la situación descrita es absolutamente conforme a Derecho<sup>219</sup>. Los partidos políticos han conseguido legitimar la

---

<sup>214</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “Partidos...”, *Op. Cit.*, p. 196.

<sup>215</sup> Cfr. GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: *Op. Cit.*, p. 240.

<sup>216</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “Partidos...”, *Op. Cit.*, p. 190.

<sup>217</sup> Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: *Op. Cit.*, p. 157.

<sup>218</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “Partidos...”, *Op. Cit.*, p. 193.

<sup>219</sup> Al respecto Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 1o. Extraordinario, 2001, p. 163 y ss., para quien, a pesar de ser criticable que el principal factor de la existencia de la disciplina de grupo tiene naturaleza política, no se puede negar que las reglas jurídicas favorecen el control del grupo sobre los parlamentarios e, incluso, cuando se ha quebrado el su-



instrumentalización que hacen de los grupos parlamentarios, hasta el punto que dicha relación instrumental supone un control que no es meramente factual, sino “favorecido jurídicamente”<sup>220</sup> por los reglamentos de las Cámaras<sup>221</sup>.

En este sentido, son muchas y muy variadas las competencias que los reglamentos de las Cámaras otorgan a los portavoces. Incluso se ha señalado que “la autoridad que los Reglamentos de ambas Cámaras otorgan a los Portavoces implica, cuando menos, una tendencia monocrática”<sup>222</sup>, o una “dictadura del portavozariado”<sup>223</sup> manifestada en que en el plano corporativo del Parlamento se refleja un “predominio direccional de la junta de portavoces de los grupos parlamentarios”<sup>224</sup>. Ambas expresiones nos parecen desproporcionadas. No vemos monocracia ni dictadura en el portavozariado. El hecho de que el Parlamento español se erija sobre la base de los grupos parlamentarios hace que las funciones del Portavoz sean esenciales y se proyecten necesariamente sobre todos los ámbitos de la actividad parlamentaria, como bien ha señalado parte de la doctrina<sup>225</sup>.

---

puesto de la disciplina partidista, el ejercicio de la actividad legislativa de una manera independiente, al margen del grupo.

<sup>220</sup> Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 311.

<sup>221</sup> Cfr. ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*Tránsfugas y Portavoces en el grupo mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la Portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)*”, Revista de las Cortes Generales, Núm 40, 1997, p. 169, en donde se concluye que la primacía del portavoz en el grupo mixto, incluso cuando éste está conformado de parlamentarios tránsfugas que han decidido zafarse de las ataduras de la disciplina de partido, es perfectamente reglamentaria y constitucional.

<sup>222</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma...*”, *Op. Cit.*, 1997, p. 204.

<sup>223</sup> Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina...*”, *Op. Cit.*, p. 449.

<sup>224</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Las Cortes...*”, *Op. Cit.*, p. 484.

<sup>225</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*Partidos...*”, *Op. Cit.*, p. 195.

El protagonismo de los portavoces y de la Junta de Portavoces en el funcionamiento de los grupos y, en general, de las Cámaras (cuyas competencias sí están expresadas en la letra de los reglamentos) no debe causar ninguna extrañeza. Por un lado los reglamentos de las Cámaras establecen como única obligación a los diputados que deseen conformar un grupo hacer saber cuáles de entre todos los diputados que se agruparán fungirán como Portavoz y como su suplente, lo cual deja entrever la importante función que reglamentariamente se reconoce a la figura del Portavoz como cauce para la parlamentarización orgánica de los partidos. Y por otro lado, como hemos adelantado, la fortaleza institucional del Portavoz es una condición para la eficacia de la acción de los partidos, cuya importancia en un Estado constitucional (y de partidos) como el español ha llevado a que –ante posibles críticas por eventuales inobservancias de la de democracia interna– se defienda que “el problema no es (...) el de mayor o menor grado de democracia interna de cada grupo parlamentario, sino el de que éste actúe como una unidad de decisión”<sup>226</sup>.

### **3.6. La incidencia disciplinaria sobre la conducta y quehacer de los parlamentarios**

La incidencia de la disciplina de grupo sobre diputados, senadores y parlamentarios autonómicos encierra una de las paradojas que más comúnmente se suscitan en todas las cuestiones humanas: la paradoja de la libertad. En nombre de la libertad de crear partidos políticos<sup>227</sup> (artícu-

---

<sup>226</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma...*”, *Op. Cit.*, 1997, p. 204.

<sup>227</sup> Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 255, para quien el artículo 6 CE coloca en cabeza de los ciudadanos un auténtico derecho de crear partidos y desarrollar a través de ellos actividades de participación política.

Por su parte, el Tribunal Constitucional también ha reconocido que la libertad de constituir un partido político es un auténtico derecho subjetivo público: “La disciplina constitucional en esta materia, tomada en su sustancia, se ha articulado sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos; con ello se reconoce y legitima la existencia de los partidos y se garantiza su existencia y su subsistencia. El partido, en su creación, en su organización y en su funciona-

lo 6 CE), que es encuadrable dentro de la libertad de asociación como derecho fundamental (artículo 22 CE)<sup>228</sup>, se asienta la legitimidad de la disciplina intragrupos. Pero también en nombre de la libertad del parlamentario se ha construido la teoría clásica<sup>229</sup> de la representación política, que es garantizada a través de la prohibición de mandato imperativo consagrada en el artículo 67.2 CE.

En este punto queremos señalar brevemente que nosotros estamos de acuerdo en que la concepción clásica de la representación política fue elaborada sobre la base de la libertad de los parlamentarios individuales, dejándose de lado a los partidos políticos. Ello representa un dato histórico indiscutido e indiscutible. Pero no estamos de acuerdo con Rubio Llorente en que el sistema de la representación política en la Constitución de 1978 asuma en puridad la teoría (liberal) clásica de la representación. Para que eso fuese así la CE tendría que obviar el rol de los parti-

---

miento, se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines” (STC, 85/1986 de 25 de junio, FJ 2).

<sup>228</sup> Cfr. STC, 56/1995 de 6 de marzo, FJ 3: “Los arts. 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas y, en consecuencia, debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando éste opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos. En definitiva, puede afirmarse que el derecho de asociación referido a los partidos políticos añade una cuarta dimensión al contenido genérico del derecho de asociación al que nos hemos referido en otras Sentencias. Concretamente, a la libertad de creación de partidos políticos, al derecho de no afiliarse a ninguno de ellos y a la libre autoorganización de los mismos, se añaden los derechos de participación democrática interna de los afiliados. Siendo esto así, no cabe duda que la garantía de esos derechos de participación democrática, al integrar el contenido del derecho constitucional de asociación del art. 22 C.E., puede residenciarse en el cauce procesal de la Ley 62/1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y en el proceso de amparo constitucional”.

<sup>229</sup> “Nuestro Derecho Parlamentario está asentado básicamente, en efecto, sobre la concepción clásica de la representación política. El Parlamento es concebido, por tanto, como un conjunto de individuos rigurosamente libres, no agrupados en fracciones o en grupos concretos, no sometidos a disciplina alguna” (Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*El Parlamento...*”, *Op. Cit.*, p. 165).

dos políticos, no atribuyéndoles funciones constitucionales, lo cual, como salta a la vista, no ocurre. La Constitución, en cambio, se apoya sólidamente en la actividad de los partidos para la realización del Estado constitucional. Así lo demuestra el ya muchas veces referido artículo 6 CE.

Vista en clave normativa, esta paradoja de la libertad se presenta como una colisión de normas, que parece arrojar “un panorama desolador desde la perspectiva constitucional y desde la vigencia del mandato representativo”<sup>230</sup>: los artículos 6 y 67.2 del texto constitucional chocan frontalmente<sup>231</sup>, desgarrando así la unidad del texto de la Constitución y engendrando confusiones teórico-normativas de no poco calado, que llevan a pensar que al régimen de la representación política en España se lo puede considerar como un “*pseudomandato imperativo de partidos, no jurídico, pero sí fáctico y muy efectivo*”<sup>232</sup>.

Asumir como cierta la contradicción intrínseca de los contenidos de las normas mencionadas, una “tensión entre dos principios normativos distintos, entre dos diferentes modos de concebir el deber-ser de la

---

<sup>230</sup> Pero “(...) pese a esta circunstancia –continúa diciendo Lucrecio Delgado Rebollo–, no se puede afirmar (...) que vivimos una dictadura de los partidos políticos” (Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “Partidos...”, *Op. Cit.*, p. 173).

<sup>231</sup> Nosotros, por nuestra parte, como expondremos de seguidas, pensamos que no existe contradicción entre los artículos 6 y 67.2 de la Constitución, no compartiendo, por tanto, la posición de quienes sostienen que “el constitucionalismo actual que tiende de manera genérica (...) al principio de representación nacional, prohibiendo el mandato imperativo, y sin embargo admite, si no de derecho, sí de hecho, la vinculación de los representantes a las instrucciones de partidos políticos y grupos parlamentarios, quedando éstos como mera correa de transmisión del partido político en la Cámara, con claro desprecio de la titularidad individual del escaño, y en consecuencia del uso de su libre autonomía” (Cfr. GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: *Op. Cit.*, p. 242).

<sup>232</sup> Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “*El Estado español de partidos*”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, N° 8, 1991, p. 133.

representación”<sup>233</sup>, nos convierte en transeúntes de dos sendas distintas, que pueden recorrerse para buscar luces que iluminen esta situación de oscuridad constitucional: por un lado la senda de la torpeza del constituyente y, por otro, la apertura interpretativa del operador jurídico o, si se prefiere, del jurista.

La primera de estas sendas es la más fácilmente transitable, pero también la que más nos aleja de los principios de la teoría general del Derecho. No se puede presumir la torpeza del legislador y –mucho menos– la del constituyente. Por su parte, la segunda senda muestra un camino más alentador: sin constituyente torpe se presume un Estado Constitucional bien planteado en sus fundamentos, aunque desentrañar y armonizar sus principios sea ocasión de muchos esfuerzos intelectuales y de no menos ensayos prácticos.

¿Cuál de las dos sendas debemos recorrer, entonces, para extraer la lógica constitucional de la coexistencia normativa de los artículos 6 y 67.2 del Texto Fundamental? Pensamos que, afortunadamente, la senda de la apertura interpretativa, que nos puede llevar a comprender la regulación constitucional en la materia como una “proyección coherente de una idea nueva de representación en la que los partidos encuentren efectivamente el lugar que en la práctica ocupan”<sup>234</sup>. Con independencia de que sean posibles las torpezas del constituyente, y admitiendo que las opciones constitucionales concretas pueden ser mejoradas, albergamos la convicción de que no existe contradicción entre los artículos 6 y 67.2 de la Constitución española.

La base de la cual partimos para formular la anterior aseveración es la siguiente: tanto el artículo 6 como el artículo 67.2 son normas constitucionales de idéntica jerarquía y con la misma vocación operativa. Sin embargo, dando por sentada la igual jerarquía de ambas normas, hay que

---

<sup>233</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “Prólogo” a CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*El mandato...*”, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>234</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “Prólogo”, *Op. Cit.*, p 14.

decir que ellas no impactan del mismo modo, con la misma intensidad, en la configuración sistémica del Estado constitucional.

En el todo que es el Estado constitucional el artículo 6 CE aporta el contenido y el programa de una suerte de subsistema constitucional: el subsistema del Estado de partidos, que es la plataforma de todo ejercicio del poder público<sup>235</sup>. Y el artículo 67.2 CE forma parte del subsistema del Estado de partidos (artículo 6 CE). No es un verso suelto en el concierto del texto de la Constitución. Mucho menos es una norma sobre la cual se edifica algún otro subsistema constitucional.

Así las cosas, el artículo 6 CE dibuja el marco general de la representación política en España: una representación partidista que se ejerce en el seno de las Cortes Generales (artículo 66.1 CE). Y ese marco general de la representación política es enriquecido por la prohibición del mandato imperativo<sup>236</sup>, que aporta –bien por reminiscencia histórica<sup>237</sup>, bien por voluntad consciente del constituyente– una especificidad: la representación la ejercen los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios, cuyos miembros (militantes-parlamentarios) son libres de mandatos del electorado, pero no son libres frente a los mandatos de los

---

<sup>235</sup> Cfr. PORRAS RAMÍREZ, José María: “Comentarios acerca del estatus constitucional de los partidos políticos y de su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002”, Revista de las Cortes Generales, N° 57, 2002, p. 8, para quien el artículo 6 CE tiene una “destacada ubicación sistemática” en el Texto Fundamental.

<sup>236</sup> Cfr. STC 10/1983 de 21 de febrero, en la cual el Tribunal Constitucional establece expresamente que “(...) en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (art. 1.3) la idea de representación va unida a la de mandato libre” (FJ 2).

<sup>237</sup> Para SORIANO DÍAZ, Ramón Luis: “El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos”, Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, N° 11, Madrid, 2002, p. 598, la prohibición del mandato imperativo no es más que un “residuo histórico” producto de la no comprensión del Estado constitucional de partidos consolidado a lo largo de todo el siglo XX, especialmente en los países que forman parte de la tradición continental del Derecho Constitucional.

partidos<sup>238</sup>: “el sometimiento del parlamentario a las directrices del partido no lesiona el mandato representativo, sino que lo realiza en el ámbito parlamentario”<sup>239</sup> o, dicho de otro modo, la “prohibición constitucional [del mandato imperativo] no descarta la posibilidad de que el diputado o senador decida libremente asumir el cumplimiento de las órdenes de su grupo o partido”<sup>240</sup>.

Que la representación política es ejercida por los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios es una cuestión unánimemente aceptada por la doctrina<sup>241</sup> y evidenciada por la vida de las Cámaras parlamentarias españolas. Unos “hipotéticos representantes no unidos por disciplina de grupo o de partido harían inviable toda política estable y coherente”<sup>242</sup>. Y sobre eso ya hemos hablado. Pero que los parlamentarios estén libres de todo mandato del electorado pero no del mandato de

<sup>238</sup> En contra de esta tesis Cfr. GARCÍA ROCA, Javier: “*Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Vol. I, Madrid, 2002, pp. 839 y ss.

<sup>239</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*Partidos...*”, *Op. Cit.*, p. 175.

<sup>240</sup> Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 292.

<sup>241</sup> “No cabe sostener –ni nadie sostiene– que en los modernos sistemas democráticos, que son democracias de partidos, los parlamentarios, generalmente elegidos en las listas de una formación política y encuadrados en el interior de las Asambleas dentro de los Grupos trasunto de aquella formación, hayan de quedar desvinculados de las instrucciones partidarias, en el sentido de que no deban recibirlas, pues toda la estructura y funcionamiento interno de los Parlamentos descansa sobre la acción no de los diputados individuales, sino de los Grupos a los que pertenecen” (Cfr. PUNSET, Ramón: “*Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos*” en “*Derecho de Partidos*”, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992, pp. 128-129); “Si queremos un Parlamento que no sea una mera caja de resonancia de los partidos, hemos de seguir manteniendo el mandato representativo. Pero tampoco podemos pretender en nuestros días un parlamento individualizado, de gran oratoria y de prolijos discursos basados en la más pura racionalidad. Ello no es operativo en las democracias actuales. El Parlamento, para ser funcional, requiere de cierta estructuración y ésta no ha de ser meramente orgánica, ha de serlo también política” (Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*Partidos ...*”, *Op. Cit.*, p. 176).

<sup>242</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Partido...*”, *Op. Cit.*, p. 99.

los partidos sí es, en cambio, una temática que amerita explicaciones, a fin de determinar el contenido y alcance de la libertad del parlamentario en el constitucionalismo español.

Lo que entendemos por libre mandato en el texto y espíritu constitucionales puede ser esquematizado a partir de las siguientes premisas: 1) Los diputados, senadores y parlamentarios autonómicos están siempre –sin ninguna excepción posible– protegidos por el artículo 67.2 CE, que los libera de cualesquiera mandatos provenientes del electorado, de grupos de presión, de factores de poder social (empresarios, medios de comunicación, etc.). 2) Sin embargo, esos mismos diputados y senadores no pueden liberarse de los mandatos del partido político al cual pertenecen mientras se albergue en ellos la libre disposición de someterse a las obligaciones de disciplina grupal que trae aparejada la condición de militantes y/o de miembros de grupo. Bajo este supuesto los parlamentarios no pueden invocar el artículo 67.2 CE para zafarse<sup>243</sup> de los mandatos del partido<sup>244</sup> o del grupo. 3) Quebrado el supuesto de la libre aceptación por parte de un parlamentario de la disciplina de alguna fila partidista, entonces se activa para él la protección del artículo 67.2 CE y, “al margen

---

<sup>243</sup> Para David Bautista Plaza “El art. 67.2 CE no veta que los grupos parlamentarios, en los que se integran los representantes públicos para dotar de relevancia jurídica la adscripción política de éstos, puedan autodisciplinarse. La dignidad de la función representativa se anticipa, en una democracia pluralista, a la previa elaboración pública y democrática de una voluntad unitaria en los grupos parlamentarios. La ruptura de la disciplina grupal, o la no adscripción al partido que sea la emanación lógica del partido con el que se ha concurrido a las elecciones, impide que los partidos políticos puedan concurrir a manifestar la voluntad popular” (Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: *Op. Cit.*, pp. 180-181).

<sup>244</sup> (...) la prohibición del artículo 67.2 CE ha de entenderse instituida respecto de los electores. Y debemos subrayar que únicamente respecto de ellos, o, más precisamente, para desvincular la relación electores-elegidos (...). Por tanto, nada tiene que ver la prohibición del mandato imperativo, característica del estatuto de independencia de nuestros diputados y senadores, con la relación que liga a éstos y a los partidos en que se integran. La interdicción de instrucciones y de revocabilidad no se dirige a los partidos, sino a los electores (Cfr. PUNSET, Ramón: “*Prohibición...*”, *Op. Cit.*, p. 128).



de la forma de acceso al escaño”<sup>245</sup>, éste no está obligado a vincularse a los mandatos del partido político: “Las decisiones del partido no vinculan (...) jurídicamente al grupo, e incluso (...) tampoco las decisiones dentro del mismo grupo son jurídicamente vinculantes para los parlamentarios”<sup>246</sup>. Cuando esto ocurre se abre la posibilidad jurídica para el cambio de un grupo parlamentario a otro (no necesariamente de un partido a otro), lo cual es conocido en España con el término –de contenido peyorativo<sup>247</sup> en nuestra opinión– de “transfuguismo”<sup>248</sup>.

Como se ve, el mandato imperativo activa una protección constitucional para la libertad del parlamentario, que lo preserva frente a los mandatos de cualesquier factor, salvo de los del partido al cual se somete libremente. No mediando la voluntad libre del parlamentario para someterse a la disciplina de grupo emerge la posibilidad constitucional del transfuguismo<sup>249</sup>, el cual, aunque censurable o criticable desde los puntos

---

<sup>245</sup> Cfr. PUNSET, Ramón: “*Prohibición...*”, *Op. Cit.*, p. 119.

<sup>246</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*Partidos...*”, *Op. Cit.*, p. 174.

<sup>247</sup> Acaso el crítico más severo de la patología del transfuguismo sea MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “*De tráfugas y valores democráticos*” en “*Méritos o Botín y otros retos jurídicos de la democracia*”, Aranzadi, Elcano, 2000, p. 362, para quien “(...) el tráfugismo es un fenómeno sencillo y a todas luces injustificable (...) un cáncer que infecciona el sistema democrático, que desconcierta al electorado, y del que, además, todas las fuerzas políticas pueden llegar a ser víctimas”.

<sup>248</sup> De Esteban se ha referido al transfuguismo como “el paso de parlamentarios y municipales de un grupo político a otro distinto del que formaron parte en el momento de ser elegidos” (Cfr. DE ESTEBAN, Jorge: “*El fenómeno...*”, *Op. Cit.*, p. 7).

<sup>249</sup> En contra de esta posición Cfr. MONTESINOS GARCÍA, Juan Antonio: “*La propiedad de los escaños obtenidos electoralmente en listas cerradas*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 8, Valencia, 1999, pp. 283-285, para quien el transfuguismo puede causar agravios a la dinámica política de las Legislaturas y, por lo general, es mal visto ante la opinión pública. En el mismo sentido Cfr. DE ESTEBAN, Jorge: “*El fenómeno...*”, *Op. Cit.*, p. 7, para quien el transfuguismo es un mal político en cuanto altera la configuración de las fuerzas partidista resultante de un acto concreto de expresión de la voluntad popular en un determinado proceso electoral.

de vista político y moral<sup>250</sup>, no resulta antijurídico en virtud del “carácter formalmente personal”<sup>251</sup> del sistema de representación política en España<sup>252</sup>.

En este sentido, es oportuno realizar dos explicaciones. La primera se refiere al papel de la libertad como fuente de la legitimidad de la disciplina de grupo. La segunda guarda relación con la titularidad del escaño, que pertenece individualmente al parlamentario y no al grupo ni, mucho menos, al partido.

Con respecto al papel de la libertad en la legitimación de la disciplina de grupo, debe decirse que las instrucciones partidistas están fuera del alcance de la prohibición del mandato imperativo porque no se puede proteger una libertad que se está ejerciendo en plenitud. El sometimiento a la disciplina de grupo supone el ejercicio de una libertad que no contradice lo proyectado por el constituyente para la realización práctica del Estado de partidos y de la democracia parlamentaria. Antes bien, el someterse voluntariamente a la disciplina intragrupos se encuadra dentro de la libertad de asociarse en partidos políticos, que es, en definitiva, el anclaje sobre el cual puede erigirse el cumplimiento de las funciones que la Constitución ha atribuido a los partidos.

---

<sup>250</sup> Una severa crítica en contra del transfuguismo como acontecimiento de fraude al electorado moralmente reprochable se encuentra en NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados no adscritos contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999)”, Revista de las Cortes Generales, Núm 49, 2000, pp. 9 y ss.

<sup>251</sup> Cfr. RODRÍGUEZ RAMOS, Luis: “Transfuguismo retribuido y cobecho”, Actualidad Penal, Núm 22, Mayo-Junio, 1994, p. 439.

<sup>252</sup> Acaso el más completo estudio español sobre el transfuguismo como fenómeno jurídico-político sea el de TOMÁS MALLÉN, Beatriz: “Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002. Para esta autora la ambivalencia del transfuguismo, es decir, el hecho de que este fenómeno no sea completamente condenado jurídica y moralmente, pero tampoco aceptado del todo desde esas perspectivas, se debe a la complejidad del sistema de la representación política en la Constitución española, el cual combina los elementos de la teoría liberal clásica con las contemporáneas realidades derivadas de la primacía constitucional de los partidos políticos (Véanse pp. 81 y ss.).

El Tribunal Constitucional ya ha señalado que el poder que ejercen los partidos políticos sobre los parlamentarios “se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido”<sup>253</sup>. Y la doctrina, con Rubio Llorente a la cabeza, ha señalado que la disciplina intragrupos, en virtud de que es de los partidos políticos, los cuales derivan del derecho de asociación, “sólo obliga en la medida en que es libremente aceptada”<sup>254</sup>.

Tal libertad puede ejercitarse en dos tiempos: en primer lugar se ejerce la libertad de todo ciudadano para hacerse militante de un partido, lo cual coloca al miembro-militante en la posibilidad jurídico-política de ser potencialmente miembro de una lista electoral, candidato a parlamentario y, de manera eventual, formalmente diputado o senador. En segundo lugar, una vez que se ha alcanzado el escaño, se ejerce la libertad de continuar siendo militante de un partido político o de su respectivo grupo parlamentario, lo cual en el sistema de partidos español asegura con bastantes probabilidades que el militante-parlamentario sea reelecto por las listas del partido en las subsiguientes elecciones.

Considerar la incorporación libre y voluntaria de una persona a un partido político y luego la libre aceptación de las obligaciones que trae consigo la militancia partidista, incluso dentro del Parlamento, nos ubica ante una realidad que ha de ayudarnos a ponderar mejor la importancia de la libertad en las consideraciones sobre los distintos aspectos de la disciplina de grupo: la libertad personal es, con toda seguridad, la clave de bóveda para interpretar la Constitución en favor de la legitimidad de la disciplina intragrupos<sup>255</sup>. A los partidos políticos les es aplicable el principio *volenti non fit iniuria*, según el cual si una persona ingresa a un

---

<sup>253</sup> Cfr. STC 10/1983 de 21 de febrero, FJ 3.

<sup>254</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*El Parlamento...*”, *Op. Cit.*, p. 164.

<sup>255</sup> A favor de esta tesis, dice Saiz Arnaiz que “Cualquier análisis que del contenido concreto de la prohibición del mandato imperativo quiera llevarse a cabo debe partir de un presupuesto inexcusable: el carácter voluntario de la aceptación de la disciplina que define el funcionamiento de los GPS” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p.237).

partido, lo hace “asumiendo el grado de libertad y democracia que la organización ofrece”<sup>256</sup>.

Por el contrario, la disciplina grupal sería absolutamente ilegítima si se intentara “forzar esa disciplina creando instrumentos jurídicos que se la imponen al parlamentario contra su propia voluntad”<sup>257</sup> o si se prescindiera de su concurso en el momento de configurar normativamente tal régimen disciplinario.

No se trata de hacer una interpretación estrictamente liberal de la disciplina de grupo. Todo lo contrario. Como señalamos al explicar la concepción liberal de la disciplina parlamentaria, ésta está insalvablemente contrapuesta a la disciplina parlamentaria como disciplina de grupo<sup>258</sup>. Lo que queremos rescatar, la razón por la cual la libertad legítima la disciplina de grupo, es más simple y más radical: cuando diputados y senadores se someten libremente a la disciplina de grupo aparece en escena la presunción de que se ha cumplido la democracia interna en el seno del partido político, la cual es una especial exigencia derivada de la función constitucionalmente relevante de los partidos<sup>259</sup>.

---

<sup>256</sup> Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 85.

<sup>257</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*El Parlamento...*”, *Op. Cit.*, p. 164.

<sup>258</sup> Al respecto Cfr. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: Juan José: “*Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español*”, *Revista de Estudios Políticos*, Número 45, Mayo-Junio, 1985, p. 156, para quien, a pesar de presentarse problemas prácticos con las medidas de disciplina de grupo, y a pesar de que dichos problemas deben ser resueltos, no existe un distanciamiento real entre la práctica constitucional de la disciplina de partido y el mandato imperativo, siendo que la sensación del quiebre entre teoría y práctica se debe al todavía vigente peso de la “ideología liberal” clásica en materia parlamentaria.

<sup>259</sup> Sobre el tema de la intensidad de la exigencia de democracia interna que recae constitucionalmente sobre los partidos políticos en comparación con la intensidad de la exigencia de democracia interna de otras asociaciones de derecho privado no partidistas Cfr. ELVIRA, Ascensión: “*Asociaciones y democracia interna*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002,, especialmente pp. 608 y ss.

Lo anterior resulta nuclear en nuestro tema porque hace que el sometimiento libre del parlamentario a las directrices del partido sea reseñado en su legitimidad<sup>260</sup> por el hecho añadido de dar cumplimiento a una obligación constitucional, como lo es la del funcionamiento interno democrático de los partidos políticos (artículo 6 CE). Y esto no es, vale advertir, ingenuidad. Es aferrarnos al texto de la Constitución, concretamente su artículo 6, como único recurso a la mano de los juristas para solventar y dar respuesta a las vicisitudes de la representación política en el Estado constitucional de partidos. Una vez que un parlamentario ha decidido ejercer su libertad en el sentido de conformar un determinado grupo parlamentario, tal libertad puede ser modulada por las normas reglamentarias del grupo en cuestión<sup>261</sup>.

La disciplina de grupo no sólo es libremente aceptada<sup>262</sup> por el parlamentario, sino que es avalada por éste como una realidad democrática<sup>263</sup>, dotada de ortodoxia constitucional, cuya legitimidad “se afirma en

---

<sup>260</sup> “El funcionamiento democrático interno del grupo es el fundamento legitimador de la disciplina de grupo y la condición que permite salvar constitucionalmente la integridad del mandato de los parlamentarios, ante las competencias que progresivamente se han detraído de los diputados y senadores, en beneficio de los grupos parlamentarios” (Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: *Op. Cit.*, p. 521).

<sup>261</sup> Cfr. TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier y NAVAS SÁNCHEZ, María del Mar: “*Normativa sobre el transfuguismo en los reglamentos parlamentarios autonómicos*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 14, Valencia, 2003, p. 128.

<sup>262</sup> Como prueba empírica de la aceptación libre de la disciplina por parte de los parlamentarios, puede tenerse en consideración que a “pesar de las sanciones previstas en los reglamentos de los GPs, e incluso en los Estatutos de los partidos, para los supuestos de ruptura de la disciplina por parte de los diputados, sucede en ocasiones que alguno o algunos de los miembros de la fracción deciden apartarse del criterio mayoritario de voto del resto de sus compañeros; son los denominados casos de indisciplina que además de no proliferar, raramente afectan a sectores significativos de un mismo grupo” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, pp. 216-217).

<sup>263</sup> No compartimos la tesis de Fernando Santaolalla, para quien en la “organización interna de los grupos parlamentarios y, especialmente, de partidos políticos existen dos principios antagónicos: por un lado, la necesidad de disciplina y orden y, por otro, la necesidad de

el hecho de que la última referencia en las decisiones del partido descansa en el acuerdo mayoritario, de obligado respeto para sus promotores y sus detractores”<sup>264</sup>, siendo que el mismo parlamentario participa<sup>265</sup> como pieza clave del proceso de producción democrática de ese régimen disciplinario<sup>266</sup> porque “contribuye a formar la voluntad (...) de su propio grupo”<sup>267</sup>.

Finalmente, en lo tocante a la titularidad individual del escaño, auténtica y acaso única garantía jurídica real de la libertad del parlamentario<sup>268</sup>, la doctrina ha reconocido que la prohibición de mandato imperati-

---

democracia interna. Se trata de principios que pugnan entre sí, y de su mayor o menor influjo puede seguirse unos partidos y grupos más o menos participativos, más o menos disciplinados. (...) Los partidos políticos y los grupos parlamentarios necesitan simultanear la doble exigencia de democracia y disciplina internas, para poder actuar en la democracia parlamentaria contemporánea” (Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Partido...*”, *Op. Cit.*, p. 100).

Admitir como válido el pensamiento de Santaolalla conduce bien a una concepción de la democracia en clave de anarquía, que excluye, por supuesto, referentes normativos y de autoridad, o a una concepción autoritaria de todo régimen disciplinario, en la cual no tendría cabida –según su lógica– el principio de participación.

<sup>264</sup> Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 277.

<sup>265</sup> No en vano señalará Fernando Flores Giménez que todos los Estatutos partidistas “tienen como elemento común de fondo el derecho a la participación de sus miembros en la formación de la voluntad partidaria, en todas sus instancias” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 199).

<sup>266</sup> “El sistema democrático, basado en la actividad del partido político, para que sea funcional requiere tanto del propio partido como, en el grupo parlamentario, de unas reglas de disciplina. Ello no obstaculiza el mandato representativo, siempre que aquellas obedezcan a una legitimación democrática, en este caso intrapartidaria” (Cfr. REBOLLO...”, *Op. Cit.*, p. 173).

<sup>267</sup> Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: *Op. Cit.*, p. 521.

<sup>268</sup> Al respecto Cfr. LARIOS PATERNA, María Jesús: “*Régimen jurídico del cambio del grupo parlamentario en las Cámaras legislativas del Estado español*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001, p. 101, para quien, la titularidad personal del escaño es el pivote de la libertad individual de los parlamentarios y, por lo tanto, también es el límite jurídico más efectivo de la disciplina de grupo.

vo –en caso de no existir voluntad del parlamentario de sujetarse a las directrices de los partidos políticos– funge como límite<sup>269</sup> que refrena constitucionalmente la disciplina de grupo<sup>270</sup>. En pura técnica jurídica, el partido político y el grupo parlamentario “no pueden cesar a sus diputados, ni de manera directa, ni previa expulsión de los parlamentarios indisciplinados del partido”<sup>271</sup>, siendo las únicas vías sancionadoras posibles la expulsión del grupo parlamentario<sup>272</sup>, que acarrea consigo la nece-

---

<sup>269</sup> “(...) es cierto que desde el punto de vista jurídico el diputado no está sujeto a mandato imperativo; que no se vota por partidos, sino por diputados individualmente considerados; que las decisiones del grupo no son jurídicamente vinculantes para sus miembros, y que ni el partido ni el grupo pueden despojar al representante de su mandato aunque sí, por su puesto, excluirlo de las futuras listas electorales. Tales son los límites jurídicos a la tendencia politológica a convertir al Parlamento en una Cámara de partidos, límites que garantizan jurídicamente la libertad de juicio y de voto del representante y su vinculación inmediata con el representado” (Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Op. Cit.*, p. 2014); “La posesión del escaño por el diputado individual, con su consiguiente libertad de movimientos, reduce ciertamente la disciplina de los partidos y grupos y divide en alguna medida el poder de los partidos. (...) la titularidad del escaño es uno de esos pesos o contrapesos con los que el Estado constitucional procura su mantenimiento” (Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Partido...*”, *Op. Cit.*, p. 112); “El mandato representativo y el carácter personal del voto se vinculan al concepto de representación, y son un límite a la función encomendada por la Constitución a los partidos políticos para que concurren a la manifestación de la voluntad popular” (Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: *Op. Cit.*, p. 142).

<sup>270</sup> En contra de esta tesis se ha pronunciado Ramón Punset, para quien el hecho de que los diputados y senadores no estén en la obligación jurídica de aceptar, seguir o ejecutar las instrucciones del partido “obedece no a la existencia de la prohibición, sino al hecho de que son los diputados y no los partidos los que ostentan la titularidad del escaño (Cfr. PUNSET, Ramón: “*Prohibición...*”, *Op. Cit.*, pp. 128-129).

<sup>271</sup> Cfr. GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: *Op. Cit.*, p. 243.

<sup>272</sup> Sobre la legitimidad jurídico-constitucional de expulsar a un parlamentario de un determinado grupo Cfr. AGUILÓ LÚCIA, Lluís: “*La expulsión del grupo parlamentario*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 4, Diciembre de 2000, p. 122, para quien la única limitación o prohibición de expulsión que existe en el ordenamiento español recae sobre los grupos mixtos, pero nunca sobre los grupos que representan a los partidos políticos.

saría inclusión en un grupo mixto<sup>273</sup> y la no inclusión en las próximas listas electorales<sup>274</sup>; todo lo cual –como bien acota Torres del Moral– equivale a “una revocación aplazada”<sup>275</sup>. Pero nunca –insistimos– a la pérdida del escaño<sup>276</sup> de manera inmediata porque, como ha dicho el Tribunal Constitucional, “la permanencia en el cargo no puede depender

---

Así, los grupos tienen un derecho a expulsar miembros conforme a derecho, esto es, observando los extremos formales y las garantías establecidas al efecto, el cual –pensamos– puede entenderse como una extensión o reflejo de lo que parte de la doctrina ha señalado como el derecho de los partidos a expulsar a sus miembros por causas razonables (Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “¿Pueden los partidos políticos expulsar libremente a sus afiliados?”, Revista de Estudios Políticos, N° 107, 2000, pp. 269 y ss.).

<sup>273</sup> Para una visión positiva de la incorporación de un parlamentario al Grupo Mixto Cfr. LARIOS PATERNA, Jesús María: “*El grupo mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*”, Revista de las Cortes Generales, N° 36, Madrid, 1995, pp. 46 y ss., para quien el grupo mixto es una alternativa institucional, de valía constitucional, al diputado independiente que no desea someterse a la disciplina de un partido determinado. Es este último sentido, Cfr GARCÍA MEXÍA: Pablo: “*Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un grupo parlamentario mixto (Dictamen de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid sobre las repercusiones jurídico-parlamentarias de la creación del grupo parlamentario mixto)*”, Revista de las Cortes Generales, N° 46, 1999, p. 197, en el cual se concluye que el grupo parlamentario mixto representa una figura de mucha trascendencia en el sistema de representación política español simple y llanamente porque es el cauce de ejercicio de la actividad política de los parlamentarios que no deseen someterse a la disciplina de grupos ni de partidos.

<sup>274</sup> Esto es así porque en el orden constitucional español –por las peculiaridades del sistema electoral vigente–, la condición de miembro de un Parlamento está precedida de la condición de militante (obediente y disciplinado) de un partido político. Se establece una relación causa-efecto (presente y futura) entre ambas condiciones: se es parlamentario porque antes se ha sido militante disciplinado de un partido político (relación causa-efecto presente), y se será parlamentario en la medida en que se siga siendo militante disciplinado de un partido político (relación causa-efecto futura).

<sup>275</sup> Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “*El Estado...*”, *Op. Cit.*, p. 133.

<sup>276</sup> “La independencia del parlamentario, en cuanto titular del escaño, respecto de su partido resulta tan evidente en nuestro ordenamiento, que los Reglamentos de las Cámaras de las Cortes Generales no contemplan en absoluto como supuesto de la pérdida de la condición de diputado o senador la ruptura del vínculo partidario” (Cfr. PUNSET, Ramón: “*Prohibición...*”, *Op. Cit.*, p. 130).



de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas”<sup>277</sup>. Que los partidos políticos puedan arrebatarse el escaño a los parlamentarios individuales supondría una violación del principio de origen democrático y popular de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos, deducible del artículo 1.2 de la Constitución<sup>278</sup>.

### **3.7. La parlamentarización de los estatutos de los partidos políticos como fuente de la disciplina de grupo o la *parlamentarización material* de los partidos políticos**

La disciplina de grupo es disciplina de los partidos políticos sobre los diputados y senadores. Se trata, por lo tanto, de una disciplina partidista *parlamentarizada*. Ya hemos visto cómo los órganos de gobierno de los partidos políticos son –bajo el revestimiento formal de la figura del Portavoz del grupo parlamentario– la auténtica causa eficiente de este régimen disciplinario: ordenan, disponen y encauzan todo cuanto tiene que ver con su quehacer. Y vimos también que a este proceso se lo puede denominar parlamentarización orgánica de los cargos directivos del partido. Ahora corresponde dar cuenta de la parlamentarización de las directrices de los órganos directivos de los partidos políticos, es decir, tenemos que explicar el proceso de parlamentarización material de la disciplina partidista, la cual, como intentaremos mostrar, sirve de causa material y de causa final del régimen disciplinario que examinamos.

Para aproximarnos al proceso de parlamentarización material de la disciplina partidista es necesario centrar la atención en las normas que sirven de fundamento jurídico a los actos o directrices emanados de los

---

<sup>277</sup> Cfr. STC 5/1983 de 4 de febrero, FJ 4.

<sup>278</sup> Cfr. MONTESINOS GARCÍA, Juan Antonio: *Op. Cit.*, pp. 284. Sin embargo, parte de la doctrina también ha sostenido que el fenómeno del transfuguismo, en sí mismo considerado, también resulta violatorio de la voluntad popular. Los tráfugas, dirá Blanco Valdés, “revientan las urnas” (Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto: *Op. Cit.*, p. 45).

órganos directivos de los partidos políticos, esto es, en los estatutos internos de los partidos.

Los estatutos de los partidos políticos son incorporados a un proceso de “osmosis”<sup>279</sup> entre el Derecho Constitucional (interesado directamente por la función de los partidos) y el Derecho Parlamentario (interesado de manera inmediata por el quehacer legislativo de los parlamentarios).

La parte gruesa del proceso que intentamos explicar estriba en determinar cómo y bajo qué peculiaridades se parlamentarizan los estatutos internos de los partidos políticos, hasta el punto de convertirse en verdadera fuente –por lo menos desde un punto de vista material– de la disciplina parlamentaria, pues, en definitiva, los estatutos de los partidos políticos son el Derecho tras el Derecho, la savia que, en la disciplina de grupal, impregna los reglamentos internos de los grupos, que son los instrumentos jurídicos formales para la realización práctica de dicho régimen disciplinario.

Una idea madre para explicar esta parlamentarización material viene de la mano de Manzella. Se puede entender con este autor que los procesos de parlamentarización se alzan sobre un factor de convertibilidad: los reglamentos parlamentarios. Éstos, en cuanto factor de convertibilidad, permiten transformar lo que es materialmente político en algo técnicamente jurídico<sup>280</sup>.

Esta transformación de realidades políticas en realidades técnico-jurídicas no se agota únicamente en el cambio de una naturaleza por otra, en este caso, la naturaleza política por la naturaleza jurídica. Ése es, en nuestro criterio, un modo errado de enfocar la parlamentarización, pues

---

<sup>279</sup> Cfr. MOHRHOFF, Federico: *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>280</sup> “Nel sistema normativo che si è detto, il regolamento parlamentare costituisce lo strumento tecnico attraverso il quale il processo politico si fa processo giuridico” (Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale*” en “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, p. 23).

la parlamentaria es, esencialmente, una realidad política y jurídica a la vez. “Derecho Parlamentario y Política no son realidades diversas”<sup>281</sup>, como correctamente ha sostenido Mohrhoff.

Nos parece que la manera más apropiada de enfocar la cuestión consiste en concebir la parlamentarización como un proceso de asimilación parlamentaria, es decir, como un proceso en virtud del cual se hacen como propias, perfectamente integradas según los modos de ser parlamentarios, las realidades políticas exteriores, que en este caso coinciden con la vida y organización de los partidos.

Aplicando el razonamiento anterior a lo que nos ocupa en este momento, debemos señalar que la parlamentarización de los Estatutos de los partidos políticos consiste en la transformación del modo de ser externo-partidista de los estatutos en un modo de ser interno-parlamentario.

Ya hemos rastreado los cauces orgánicos, los puntos formales de conexión que hacen posible que los estatutos de los partidos políticos, que son realidades extraparlamentarias, operen en el seno de los parlamentos sobre la conducta de los parlamentarios, de tal modo que éstos puedan ser normas plenamente operativas en el seno de las Cámaras, vigentes y aplicables a unos sujetos definidos y bien identificados: los militantes de ese partido político que ostentan la condición de parlamentarios, y otros parlamentarios que, sin ser militantes, han sido aceptados y se han adherido al grupo parlamentario. Ahora nos corresponde explicar las razones que justifican, materialmente, que los órganos de los partidos, bajo la forma parlamentaria de los grupos, apliquen los estatutos partidistas como fuente de la disciplina en el seno del grupo, es decir, las razones jurídicas que justifican la parlamentarización material de la disciplina partidista<sup>282</sup>.

---

<sup>281</sup> Cfr. MOHRHOFF, Federico: *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>282</sup> En concreto, según la terminología que venimos utilizando, al fenómeno de la aplicación de los Estatutos partidistas como fuentes de disciplina dentro del grupo se le puede denominar *parlamentarización de la disciplina partidista* porque se trata de una disciplina ejercida sobre parlamentarios, que no nace de la condición de parlamentario de un sujeto, sino de su

La primera consideración sobre el proceso de parlamentarización material de la disciplina partidista nos lleva a la autonomía normativa de los partidos políticos, es decir, al derecho a dictar sus propios estatutos<sup>283</sup>, que contengan normas organizativas y funcionales<sup>284</sup>. Se trata, en definitiva, de un derecho inherente a toda forma asociativa, sin el cual es imposible la realización de la “autonomía orgánica”<sup>285</sup> de los entes asociativos.

Si a los partidos políticos se los considera entidades asociativas con derecho a autonormarse<sup>286</sup>, hay que reconocerles también que, en tanto están representados en las Cámaras por los grupos parlamentarios, tienen el derecho a reflejar en esos grupos su normativa extraparlamentaria, pues, en definitiva, la actuación del grupo, aunque jurídica y formalmente independiente del partido, tiene por fin –respaldado por la Consti-

---

pertenencia a un partido político o a una coalición política (si se tratare de un grupo multipartidista).

<sup>283</sup> “Los Estatutos son el derecho objetivo que resulta de la acción por el partido de su derecho a autoorganización, derecho que regula sus órganos, organización y funcionamiento” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 95).

<sup>284</sup> Al respecto, véase STC 218/1988 de 21 de noviembre, en la cual el Tribunal Constitucional declara expresamente que “el derecho de asociación, reconocido en el art. 22 de la Constitución, comprende no sólo el derecho a asociarse, sino también el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (art. 53.1) (FJ 1)”.

<sup>285</sup> Al respecto Cfr. GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, p. 192.

<sup>286</sup> Suscribimos en este punto el parecer de Morales Arroyo, para quien “el mejor medio de garantizar el libre ejercicio del derecho de crear partidos lo constituye el reconocimiento al ente asociativo de la potestad de establecer sus reglas de funcionamiento y organización a través de una norma autónomamente confeccionada y aprobada, aunque en alguna ocasión el Estado se reserve la verificación de la norma interna con el objeto de comprobar si se ajusta a las normas mínimas de orden público establecidas en la Constitución y concretadas en la legislación ordinaria” (Cfr. MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 255).

tución— que sean los partidos políticos las entidades que desplieguen la representación popular en el seno de las Cámaras. Y es por ello que la posibilidad constitucional de que los partidos políticos se traben orgánica y materialmente con el parlamento en el seno de los grupos incluye, por fuerza, que el partido pueda aportar su fisonomía, incluso normativa, a esos mismos grupos<sup>287</sup>.

Consentir en que los partidos políticos tienen el derecho a reflejar en los grupos parlamentarios los principios estatutarios que se han dado a sí mismos para organizarse no es, en modo alguno, algo fuera de las previsiones constitucionales, tanto prácticas como teórico-normativas.

En el marco de un Estado constitucional es de recibo que —en virtud de los principios de la buena fe— si un partido ha sido reconocido legalmente por el órgano competente para ello (previsión práctica) es porque cumple con los extremos legales y constitucionales (previsión teórico-normativa) para su tráfico político. Confiar, por ende, en la parte de la estructura del Estado que ha de verificar la licitud del proceso de constitución de los partidos políticos y de las actividades desarrolladas por éstos es, con todo, una necesidad del Estado de partidos.

---

<sup>287</sup> Al respecto, Delgado Rebollo y Santaolalla comentan respectivamente:

“A él [el partido político] corresponde irradiar sus propuestas al total de las instituciones del Estado y de la sociedad. El grupo parlamentario es una institución más de entre aquellas, es la expresión parlamentaria del partido, dado que su razón de ser es la identidad ideológica con él. Los grupos prolongan y son emanación de los partidos, y corresponde a éstos la tarea del *indirizxo político*, y a los grupos realizarlo en una parcela institucional concreta, el Parlamento” (Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “Partidos...”, *Op. Cit.*, p. 175).

“(...) es incontrovertible que los partidos políticos encuadran ideológica, organizativa y programáticamente a los grupos parlamentarios, ya que los miembros de éstos han sido electos sobre la base de unos programas aprobados por los primeros. La misma presentación de candidatos subraya esta dependencia de los grupos. A su vez los estatutos de los partidos suelen contemplar como órganos propios y, por ende, dependientes, a los grupos respectivos en las Asambleas parlamentarias” (Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Partido...”, *Op. Cit.*, p. 97).

Si se asume –o, mejor, si se presume– que un partido político cumple con las exigencias constitucionales para su existencia, ha de entenderse, entonces, que cumplirá, primeramente, con las obligaciones constitucionales de estructuración y funcionamiento internos democráticos (artículo 6 CE)<sup>288</sup>. Por ello, cabe preguntarse: ¿qué impedimento existe en reconocer a los partidos políticos el derecho de configurar<sup>289</sup> los grupos parlamentarios según los principios de su propia organización interna y de su propio ideario doctrinal, presentes en los estatutos partidistas, si éstos han de entenderse tanto democráticos como pluralistas y, por lo tanto, solventes desde el punto de vista constitucional?<sup>290</sup>

En nuestro criterio, ninguno. Y ello no significa que la autonomía parlamentaria sea relativizada<sup>291</sup> ni que el espacio de la autonomía del

---

<sup>288</sup> En este sentido, sígase con Joan Oliver Araujo que a los partidos políticos, por el “(...) carácter esencial para el funcionamiento de nuestro sistema, este mismo precepto [6 CE] les impone una obligación: su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos. Pues bien, deben ser los estatutos y demás normas internas de los partidos políticos quienes aseguren, en primer lugar, el cumplimiento de este imperativo constitucional (Cfr. OLIVER ARAUJO, Joan y CALAFELL FERRÁ, Vicente: “*Los Estatutos de los partidos políticos españoles. Partidos con representación parlamentaria*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección *Textos y documentos*, Madrid, 2007, p. 13).

<sup>289</sup> “Parece lógico, en consecuencia, que dentro de dicho órgano [el Parlamento] los partidos o, más en general, las fuerzas políticas convertidas a través del correspondiente proceso reglamentario en GPs, no sólo sean los auténticos protagonistas que en él tiene lugar, sino que, además, actúen y se organicen con los mismos criterios que inspiran su existencia fuera del Parlamento, es decir, en base a un imprescindible principio de autonomía que encuentra sus únicos límites en las disposiciones constitucionales (y, en su caso, en los reglamentos parlamentarios)” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 177).

<sup>290</sup> Coincidimos con BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa: *Op. Cit.*, pp. 45 y ss., para quien, salvada la letra y espíritu constitucionales, los partidos políticos tienen el legítimo derecho a procurar la realización de su ideario político; realización que se hace efectiva, como es lógico, en el seno de las Cortes Generales, que es la institución diseñada constitucionalmente al efecto.

<sup>291</sup> En contra de esta tesis ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 46, para quien “la disciplina de partido y la fusión Gobierno-mayoría parlamentaria relativizan aquella expresión de la autonomía [la parlamentaria]”.

grupo parlamentario ceda en favor de la autonomía del partido político o que haya sido lesionada en su esencia, pues, en definitiva, la autonomía de los grupos parlamentarios, que en virtud del artículo 72.1 CE se puede predicar de ellos, tiene como causa final, según ya hemos sostenido antes, la autonomía de los partidos políticos en el seno de las Cámaras, siendo por ello lógico que, por ejemplo, el órgano directivo competente del partido ratifique (no que imponga) lo acordado como reglamento en el seno del grupo<sup>292</sup>.

Pero aún se puede decir más. Teniendo por válido que el partido político puede y debe autonormarse en materia de disciplina interna a través de sus propios estatutos, y siendo esta disciplina una condición de existencia y de eficacia en las democracias actuales<sup>293</sup>, también debe tenerse por válido, según las mismas exigencias de existencia y de eficacia, que los partidos políticos lleven los propios principios disciplinarios consagrados en sus estatutos internos a los reglamentos de los grupos parlamentarios<sup>294</sup>, pues la mayor parte de los miembros de esos grupos os-

---

<sup>292</sup> En contra de esta posición, Saiz Arnaiz: “Es necesario tener presente que esta autonomía normativa de los grupos, aun a pesar de predicarse con carácter absoluto, suele chocar casi siempre con ciertas disposiciones de los estatutos de los partidos que tienden a someter la entrada en vigor de los Reglamentos respectivos GPs a la aprobación final por parte de algún órgano directivo a aquéllos” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 178).

<sup>293</sup> “(...) parece claro que los partidos tienen una facultad de dotarse de instrumentos de disciplina, y que esa potestad de dotarse de instrumentos de disciplina, y que tal potestad debe quedar enmarcada por el respeto al principio democrático, el cual impide actuaciones arbitrarias hacia el afiliado (...) puede aceptarse que el origen del poder disciplinario se halla en la propia necesidad del partido de manifestarse de forma coherente y unida para obtener el fin común” (Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: *Op. Cit.*, pp. 256-257).

<sup>294</sup> En contra de esta tesis se pronuncia David Bautista Plaza, para quien “La regulación estatutaria de los partidos políticos, llevando al extremo la vinculación sociopolítica entre ambas figuras (partidos y grupos) conculca la cláusula del art. 67.2 CE y la consiguiente distinción jurídica entre grupos institucionales y partidos políticos, pues establece una relación de dependencia de los primeros respecto a los segundos, no sólo en lo tocante a los principios generales, programas electorales y resoluciones aprobados por la Asamblea General del partido, en virtud de los cuales el representante recibe su libre mandato, sino también en relación a las instruc-

tentan la condición de militantes y, los que no, se han sometido libremente a la disciplina del grupo; una disciplina que, establecida en los reglamentos internos de los grupos, tiene como causa inmediata los estatutos partidistas que expresan, generalmente con bastante claridad, la obligación de acatamiento por parte de los parlamentarios a las directrices emanadas de los órganos competentes de los partidos<sup>295</sup>, pudiéndose considerar que éstos están legítimamente dotados de una “facultad *ad hoc*, la de imponer su criterio y la de exigir obediencia y disciplina a (...) aquellos que, por medio de sus siglas, y siempre gracias a ellas, son investidos con la dignidad parlamentaria”<sup>296</sup>.

Los reglamentos de los grupos parlamentarios no son, entonces, un límite jurídico a los estatutos de los partidos políticos<sup>297</sup>. Antes bien, “aunque los grupos sean organizaciones jurídicamente independientes de los partidos políticos, los Estatutos de éstos (...) suponen un límite [material], el más importante, a los reglamentos de los GPs, y muestran el control que los partidos ejercen sobre su representación parlamentaria”<sup>298</sup>.

Así como se acepta que los grupos parlamentarios representan a los partidos políticos en el seno del Parlamento, puede aceptarse también

---

ciones, directrices y acuerdos emanados de los órganos directivos del partido. La normativa estatutaria, por tanto, instaura en su plenitud el Estado de partidos en su versión más radical” (Cfr. BAUTISTA PLAZA, David: *Op. Cit.*, p. 156).

<sup>295</sup> Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 213.

<sup>296</sup> Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina...*”, *Op. Cit.* p. 446.

<sup>297</sup> Para Saiz Arnaiz el Estatuto partidista no sólo es un límite al reglamento de los grupos, sino que es el fundamento de la autonomía misma de los grupos parlamentarios, pues “Desde el punto de vista del ordenamiento de los partidos, (...) la autonomía del grupo encuentra su fundamento en las normas del estatuto del partido que eventualmente prevén la facultad del grupo de darse un reglamento, facultad que, incluso cuando está prevista, está generalmente subordinada a una expresa aprobación del texto adoptado por los órganos del partido” (Cfr. SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 191).

<sup>298</sup> Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 310.



que, en cierta forma, los reglamentos de los grupos parlamentarios representan a los estatutos internos de los partidos políticos en las Cámaras.

Y si el problema técnico que se detecta en la anterior afirmación es que el reglamento de los grupos –por ser norma parlamentaria– debería servir de límite a los estatutos de los partidos para preservar la autonomía del Parlamento, hemos de decir que, al fin y al cabo, los límites<sup>299</sup> jurídicos tanto de los estatutos partidistas como de los reglamentos de los grupos son, en primer lugar, la Constitución<sup>300</sup> y, en segundo lugar, los reglamentos de las Cámaras<sup>301</sup>; de modo que la parlamentarización de los estatutos de los partidos y su conversión en normas internas de los grupos no obsta para que la Constitución y los reglamentos de las Cámaras les sirvan de muro de contención en caso de eventuales violaciones del ordenamiento jurídico.

Visto el panorama anterior, puede adelantarse la conclusión a la que llegamos en este apartado con respecto a la parlamentarización de la disciplina partidista: es en los estatutos de los partidos políticos, parlamentarizados en los reglamentos de los grupos, donde este régimen sancionador encuentra su plasmación jurídico-normativa concreta<sup>302</sup>. Sólo conociendo los estatutos de los partidos políticos –que, obviamente, no agotan ni contienen toda la vida de los mismos<sup>303</sup>– podemos aproximar-

---

<sup>299</sup> Véase en este sentido a Fernando Flores Méndez, con quien coincidimos en que los “límites del contenido material estatutario de los partidos son, normativamente, la Constitución y la ley o leyes que los afecten” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 97).

<sup>300</sup> Sobre la licitud o ilicitud del objeto o fin de un partido político Cfr. VIRGALA FORURIA, Eduardo: “*Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 10-11, 2002-2003, pp. 203 y ss. y PORRAS RAMÍREZ, José María: *Op. Cit.*, pp. 14 y ss.

<sup>301</sup> En este sentido, Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: “*Artículo 72.1. – Autonomía funcional de las Cámaras*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, pp. 406 y ss.

<sup>302</sup> Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis: *Op. Cit.*, p. 413.

<sup>303</sup> Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 95.

nos a “comprender las funciones que los grupos parlamentarios desempeñan en el interior de las Cámaras”<sup>304</sup> y el sistema disciplinario que sirve de marco a esas funciones.

No se trata –como apuntaría Torres del Moral– de que “los estatutos de los partidos políticos puedan arrojar alguna luz”<sup>305</sup> sobre la regulación reglamentaria –intragrupos– en la materia. Lo que ocurre realmente, mucho más significativo para el Estado constitucional, es que los estatutos de los partidos políticos son –en virtud de su parlamentarización– auténticas fuentes del Derecho Parlamentario<sup>306</sup>, por lo menos en lo que a materia disciplinaria intragrupos respecta<sup>307</sup>. Y esto no sólo en sentido “técnico”<sup>308</sup>, formal, sino, sobre todo, en sentido material. De ahí la importancia de conocer esta verdadera fuente del Derecho Parlamentario que –a pesar de su escasa publicidad<sup>309</sup>, porque no existe ninguna exigencia jurídica que obligue a ello<sup>310</sup>– “se revela como preciosa no sólo porque se puede conocer la organización del partido o del grupo parlamen-

---

<sup>304</sup> Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: “*Tratado de Derecho Parlamentario*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 313.

<sup>305</sup> Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “*Los grupos parlamentarios*”, *Revista de Derecho Político*, N° 9, 1981, Madrid, p. 32.

<sup>306</sup> Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: “*Tratado...*”, *Op. Cit.*, p. 312.

<sup>307</sup> Cfr. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: “*Introducción...*”, *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>308</sup> Cfr. DI CIOLO, Vittorio: *Op. Cit.*, p. LI.

<sup>309</sup> La doctrina española se queja unánimemente por la falta de publicidad de los Estatutos de los partidos políticos y de los reglamentos internos de los grupos parlamentarios. En este sentido: Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “*Los grupos...*”, *Op. Cit.*, p. 32; Cfr. OLIVER ARAUJO, Joan y CALAFELL FERRÁ, Vicente: *Op. Cit.*, p. 13; Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 32; Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*Partidos...*”, *Op. Cit.*, p. 173.

<sup>310</sup> Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 32.

tario, sino porque norma el comportamiento del diputado o del senador en el ejercicio de su función”<sup>311</sup>.

Todo el silencio normativo que hay con respecto a la disciplina de grupo, que va desde la Constitución hasta los reglamentos de las Cámaras, pasando por la legislación de partidos<sup>312</sup> (cuestión que ya hemos hecho notar en varias oportunidades), es colmado por las normas disciplinarias de los estatutos de los partidos, una vez que éstas se parlamentarizan en los reglamentos internos de los grupos.

Y todo ello es perfectamente constitucional. Ni la Constitución, ni los reglamentos de las Cámaras, ni la legislación de partidos<sup>313</sup> tienen por qué descender a regular en concreto la disciplina intragrupos. Basta que no se contraríe ninguna de esas normas y que se extraigan de ellas – como ciertamente ocurre – los principios del Estado de Derecho que deben amalgamar tal disciplina, para que ésta sea desarrollada concretamente, mediando una suerte de “reserva estatutaria”<sup>314</sup>, por los estatutos partidistas, siendo que éstos, como normas para la acción de los partidos políticos, tienden –por vocación de su propia naturaleza– a parlamentarizarse para dar cauce práctico a la eficacia de la actividad de los partidos en el ejercicio de la representación popular.

---

<sup>311</sup> Cfr. DI CIOLO, Vittorio: *Op. Cit.*, p. LXI.

<sup>312</sup> “La Ley de Partidos no hace referencia a su potestad disciplinaria, por lo que una vez más, son los Estatutos los que pueden regularla con un buen margen de autonomía (...) el silencio de la normativa española muestra su respeto a la libertad de disposición de los partidos en la materia” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 258).

<sup>313</sup> “(...) una ley de partidos no puede ser tan reglamentista como para evitar que los Estatutos de los mismos desarrollen su organización y funcionamiento conforme al derecho de asociación; por otra, los partidos dejan las cláusulas de sus Estatutos lo suficientemente amplias como para maniobrar con soltura, sobre todo en temas claves” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 86).

<sup>314</sup> “(...) los partidos tienen una especie de *reserva de Estatutos* coherente con su derecho de autodeterminación, reserva que el legislador debe respetar, dejando a la autonomía de los miembros del partido la disposición de sus propias reglas” (Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 97).

**SEGUNDA PARTE: LA DISCIPLINA  
PARLAMENTARIA COMO SISTEMA  
JURÍDICO SANCIONADOR**



## CAPÍTULO II

# FUNDAMENTOS HISTÓRICO-FUNCIONALES DE LAS SANCIONES PARLAMENTARIAS

En este capítulo corresponde esbozar las razones que explican la necesidad de la disciplina parlamentaria como sistema jurídico sancionador. Hacerlo supone movernos en tres ámbitos: el teleológico, el filosófico-jurídico y el histórico. Debemos desentrañar cuál es el fin al cual se orienta la disciplina parlamentaria, cuáles son los argumentos de fondo que justifican su existencia y, por último, cómo ha sido su desarrollo a través de los siglos que ya cuenta en su haber el Parlamento.

Con respecto al primero de los ámbitos de nuestro análisis, el fin de la disciplina intracámaras no es otro que el orden parlamentario. En cuanto a la filosofía jurídica que anima los fenómenos punitivos intracámaras, el argumento central es el que sigue: las Cámaras poseen unos poderes disciplinarios *inherentes* por cuyo ejercicio *preservan* sus *privilegios constitucionales*. Y en cuanto a lo histórico, se impone una realidad que enmarca nuestros propósitos: el parlamentarismo inglés es, junto a las tradiciones engendradas por éste, el cauce a través del cual han crecido tanto la conciencia sobre la importancia del orden parlamentario como la consolidación de las prácticas punitivas de las Cámaras.

Así, todo cuanto se dirá de seguida se refiere a la tradición parlamentaria anglosajona. Acudir a los orígenes de la disciplina parlamentaria más allá del siglo XVIII sólo puede hacerse en el caso del parlamentarismo inglés<sup>315</sup>. En éste se desarrollaron tanto las ideas de fondo como las prácticas que configuraron la existencia de la disciplina parlamentaria. Ello resulta importante porque, aunque sorprenda, el parlamentarismo continental no es apto para dar razón teórica del orden parlamentario, ni

---

<sup>315</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria. Una...*”, Op. Cit., p. 23.

tampoco de los razonamientos filosófico-jurídicos que dan vida a los sistemas de sanciones internas.

Los parlamentos de tierra firme han recibido un producto venido de la tradición anglosajona sobre el que no se han suscitado cuestionamientos. La disciplina parlamentaria, en cuanto a sus fines teleológicos y en cuanto a su justificación, ha sido adoptada como un conjunto de prácticas de incontrovertida validez. La labor de los juristas continentales sobre la disciplina parlamentaria se ha orientado en otra dirección: traducirla a esquemas de Derecho Positivo para encuadrarla dentro de los engranajes del Estado constitucional.

Por eso, vista la carencia de análisis que podríamos llamar *pre-técnicos*, hemos creído conveniente dar cuenta de los tres ámbitos que señalamos anteriormente. Sin esta tarea será imposible aprehender el sentido último de las soluciones técnicas en materia de disciplina parlamentaria en España, así como interpretarlas de acuerdo a su sentido primigenio.

## **1. El orden parlamentario como fin de los sistemas sancionadores intracámaras**

La disciplina parlamentaria es consistencial al *orden parlamentario*<sup>316</sup>. Éste es la primera condición funcional de las asambleas legislativas. Todo cuanto ocurre en las Cámaras debe transcurrir en observancia de un orden preestablecido. Sin orden éstas carecerían de operatividad. No podrían cumplir los fines institucionales para los cuales han sido diseñadas<sup>317</sup>.

---

<sup>316</sup> Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 325, para quien “el orden parlamentario es la nota central definitoria de la disciplina parlamentaria”.

<sup>317</sup> Cfr. GARRET, Elizabeth y VERMEULE, Adrian: “*Institutional Design of a Thayerian Congress*”, *Duke Law Journal*, Vol. 50, 2000-2001, pp. 1278-1279.

Se enquistaría en ellas el *desorden*, que es, en palabras de Posada<sup>318</sup>, la mayor causa de las corruptelas que vician las asambleas representativas.

Una vez creada y reunida cualquier asamblea política sobrevienen las exigencias de orden<sup>319</sup>. La primera de ellas es el establecimiento de reglas procedimentales<sup>320</sup>. La segunda, que se constituya una autoridad (presidente, *speaker*, *chairman*), a la vez que cualesquiera otros órganos que coadyuven al mantenimiento del orden prescrito por las reglas de procedimiento: vicepresidentes, secretarios, oficiales y demás órganos auxiliares.

Con respecto a lo primero, la literatura clásica del Derecho Parlamentario enseña que las reglas de procedimiento –aunque instrumentales– son bienes públicos en sí mismas<sup>321</sup>. En el contexto del Parlamento eso significa que su existencia importa más que su contenido<sup>322</sup>. Debe quedar a salvo, claro está, la supremacía de la Constitución, para lo cual las Cámaras gozan de un amplio margen de discrecionalidad<sup>323</sup>. Pero lo fundamental es que dichas normas existan, se cumplan, den uniformidad y regularidad a los procedimientos legislativos y no legislativos, evitando

---

<sup>318</sup> Cfr. POSADA, Adolfo: “*Estudios sobre el régimen parlamentario en España*”, Madrid, 1891, p. V.

<sup>319</sup> Cfr. CUSHING, Luther: “*Rules of Proceeding and Debate in Deliberative Assemblies*”, 1914, p.2.

<sup>320</sup> Cfr. WILSON, O.M.: “*A Digest of Parliamentary Law*”, Kay & Brother, Philadelphia, 1869, p. XVII.

<sup>321</sup> Cfr. HATSELL, Jhon: “*Precedents of proceedings in the House of Commons*”, printed by H. Hughs for J. Dodsley, in Pall-Mall, London, 1781, pp. 164.

<sup>322</sup> Cfr. ROBERT, Henry: “*Robert’s Rules of Order Revised for Deliberative Assemblies*”, Wildside Press, 1915, p. 14.

<sup>323</sup> Cfr. MASON, Paul: “*Mason’s Manual Legislative Procedure*”, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1989, p. 6; VERMEULE, Adrian: “*The Constitutional Law of Congressional Procedure*”, PUBLIC LAW AND LEGAL THEORY WORKING PAPER N° 39, The Law School, University of Chicago, Febrero-2003, p. 1.



así que éstos queden sujetos al capricho de quienes gobiernan las Cámaras<sup>324</sup>.

En lo atinente a la segunda exigencia, el orden es la razón de ser de los órganos de gobierno de las cámaras, en especial del presidente. A pesar de sus multiformes funciones y potestades, el primer deber del presidente es mantener el orden, velar porque las reglas de procedimiento sean observadas<sup>325</sup>. Por eso se ha dicho que el auténtico rol del presidente es fungir como un *procedural arbiter*<sup>326</sup>. Orden es la palabra clave para entender todo lo que éste hace y todo para lo cual está facultado<sup>327</sup>. La experiencia muestra que, después de unos parlamentarios plenamente concientes de sus derechos y deberes<sup>328</sup>, la mejor garantía del orden es un presidente de la Cámara con *auctoritas* y ceñido a las reglas de procedimiento<sup>329</sup>.

Ahora bien, tanto las reglas de procedimiento como los órganos de gobierno de las Cámaras están condicionados por el carácter esencialmente plural de los parlamentos. Las asambleas legislativas son cuerpos conformados por una multitud de sujetos parcializados, que representan intereses disímiles. Si a eso se suma el hecho de que las Cámaras tienen, según la gráfica expresión de Hatsell, *carácter tumultuoso*<sup>330</sup>, se en-

---

<sup>324</sup> Cfr. LUCE, Robert: “*Legislative Procedure*”, The Riverside Press Cambridge, Boston and New York, 1922, p. 3.

<sup>325</sup> Cfr. ROBERT, Henry M.: “*Parliamentary Law*”, Reimpresión de la edición de 1923 por Irvington Publishers, New York, 1975, p. 3.

<sup>326</sup> BACH, Stanley: “*The Office of Speaker in Comparative Perspective*”, The Journal of Legislative Studies, Studies, Vol. 5, Londres, 1999, p. 221.

<sup>327</sup> Cfr. CUSHING, Luther: “*Rules...*”, *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>328</sup> Cfr. PETYT, George: “*Lex Parliamentaria. A Treatise of the Law and Custom of the Parliaments of England*”, Reimpresión a la Primera edición publicada en 1690, Garland Publishing, Inc., New York & London, 1978, pp. A3-A4.

<sup>329</sup> Cfr. M'CARATHY, Justin: “*Parliamentary Manners*”, The North American Review, Vol. 157, No. 445, Diciembre-1893, p. 705.

<sup>330</sup> Cfr. HATSELL, Jhon: *Op. Cit.*, pp. 159.

tiende que todo recinto parlamentario sea un espacio propicio para los enconamientos humanos.

Los hombres congregados en número elevado son capaces de desbordar sus sentimientos, máxime cuando lo que se discute en las Cámaras es materia política. Están sujetos a emociones, subordinados a extravíos psicológicos e influenciados por pasiones que exacerban las debilidades de la naturaleza humana<sup>331</sup>. Las reglas de procedimiento dictadas para asegurar el orden parlamentario representan, por tanto, una lectura realista de la condición humana<sup>332</sup>. Los cuerpos deliberativos son naturalmente propensos al caos y a la anarquía. Tienen naturaleza volátil<sup>333</sup>. Sin conducción y sin la disciplina que imprimen las normas jurídicas no les es posible subsistir<sup>334</sup>.

En primer lugar, porque se inutilizarían funcionalmente. Y en segundo lugar, acaso lo más grave, aunque parezca algo improbable por el desarrollo del Estado constitucional de nuestros días<sup>335</sup>, porque en las Cámaras se podría escenificar una lucha política que, por estar al margen

---

<sup>331</sup> Cfr. LUCE, Robert: “*Legislative Procedure*”, *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>332</sup> Cfr. REDLICH, Josef: “*The procedure of the House of Commons: a study of its history and present form*”, Londres, 1908, Vol. 1, p. 63.

<sup>333</sup> Cfr. M'CARTHY, Justin: *Op. Cit.*, p. 704.

<sup>334</sup> Cfr. LUCE, Robert: “*Legislative Procedure*”, *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>335</sup> Decimos que tal atmósfera de violencia parece improbable en el Estado constitucional de nuestros días, en parte, por el carácter férreamente disciplinado de los partidos en la actualidad. Para bien o para mal, la disciplina de grupo impacta de manera ambivalente en el orden de las Cámaras. Si los partidos, en cuanto entidades orgánicas, se someten a las reglas de procedimiento y a la autoridad del Presidente, entonces el orden parlamentario estaría garantizado. Si, por el contrario, los partidos no se someten a las reglas de procedimiento, el orden parlamentario estaría severamente afectado. De allí que Redlich señalara que las reglas de procedimiento, y en especial la disciplina parlamentaria, deben ser resistentes a los embates de la lucha partidista. Deben estar confeccionadas de tal modo que la lucha partidista no afecte los trabajos parlamentario (Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. 69).

del Derecho, es propia de la calle<sup>336</sup>; todo lo cual perjudicaría los intereses de la nación en el sentido de que ésta se vería privada de una voluntad general que la representara y se concretase en legislación de cumplimiento obligatorio para todos los ciudadanos.

Existe una estrecha relación entre orden parlamentario, reglas de procedimiento y voluntad de las Cámaras. El juicio o voluntad de un número de personas congregado en un cuerpo legislativo sólo puede ser obtenido a través del orden que establecen las reglas de procedimiento. Cuanto más numerosa sea una asamblea, más apremiante es la necesidad del cumplimiento de las normas de procedimiento, es decir, del orden, pues se hace más difícil alcanzar una voluntad unitaria que represente su querer<sup>337</sup>. Y sólo el *iter* jurídico de las reglas de procedimiento conlleva a que tal voluntad unitaria sea determinada y revelada de una manera ordenada<sup>338</sup>.

Es por lo anterior que al principio de este apartado nos referíamos al orden parlamentario como *la primera condición funcional de las asambleas legislativas*. El objeto directo de las reglas de las asambleas deliberativas es gobernar los procedimientos a través de los cuales se adoptan decisiones<sup>339</sup>, pues las resoluciones de un órgano legislativo siempre requieren la observancia del orden parlamentario. O dicho de otro modo: la realización de los propósitos constitucionales de una Cámara, que sólo pueden efectuarse asegurando el querer o voluntad de ésta, requiere del orden parlamentario como el contexto existencial que la posibilite.

Sobre este particular hay dos factores que deben ser mencionados. El primero es la necesidad de asegurar una amplia y adecuada *deliberación*, de la cual emerja la voluntad de la Cámara. El segundo es la forma que habitualmente reveste tal voluntad. Ambas cosas —calidad de la deli-

---

<sup>336</sup> Cfr. JELLINEK, Georg: “*Parliamentary Obstruction*”, *Political Science Quarterly*, Vol. 19, No. 4, Diciembre-1904, p. 585.

<sup>337</sup> Cfr. CUSHING, Luther: “*Rules...*”, *Op. Cit.*, p.9.

<sup>338</sup> Cfr. MASON, Paul: *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>339</sup> Cfr. ROBERT, Henry: “*Robert’s...*”, *Op. Cit.*, p. 15.

beración y concreción de la voluntad de las Cámaras— guardan estrecha relación con el orden parlamentario y son determinantes para la concreción de la representación política<sup>340</sup>.

En cuanto al primero de ellos, ya hemos explicado en el capítulo I, cuando nos referimos a la disciplina parlamentaria como ciencia o arte de la actividad legislativa, que una Cámara será tanto más sana y vigorosa cuanto más favorezca el debate entre sus miembros. Únicamente a través del debate libre y racional se puede descubrir la voluntad de una asamblea legislativa. La palabra *Parlamento*, tal como la conocemos en la actualidad, tiene su origen moderno en la expresión francesa *parler le ment*<sup>341</sup> y, más remotamente, en el término latino medieval *parlamentum*<sup>342</sup>. Ambas expresiones se traducen al castellano como *decir lo que está en la mente*. De allí que el debate parlamentario tenga que ser regulado de tal manera que cada miembro *speaks his mind openly and fearlessly*<sup>343</sup>, debiéndose procurar para ello la menor fricción posible entre grupos o facciones<sup>344</sup>.

Sobre esto volveremos más adelante en el capítulo III, cuando tratemos, dentro de los subsistemas de la disciplina parlamentaria, las “llamadas a la cuestión y al orden”. Por ahora basta decir que el orden parlamentario, tanto en su concepción primigenia como en la actual, apunta a favorecer el ejercicio de la libertad de debate y a la profundidad de la deliberación. Todo ello a pesar de la fuerte influencia de la disciplina de grupo sobre la actividad de los diputados y senadores, y de lo que se ha denominado el “carácter ritual”<sup>345</sup> de los discursos parlamentarios de nuestros días.

---

<sup>340</sup> Cfr. VERMEULE, Adrian: *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>341</sup> Cfr. PETYT, George: *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>342</sup> Cfr. LUCE, Robert: “*Legislative Principles*”, Houghton Mifflin Company, Boston y Nueva York, The Riverside Press Cambridge, 1930, p. 67.

<sup>343</sup> Cfr. WITTKE, Carl: “*The History of English Parliamentary Privilege*”, Da Capo Press, New York, 1970, reimpresión de la primera edición de 1921, p. 13.

<sup>344</sup> Cfr. ROBERT, Henry M.: “*Parliamentary...*”, *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>345</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma...*”, *Op. Cit.*, 1997, p. 169.

Con respecto a la forma que reviste la voluntad de la Cámara parlamentaria, todos los actos emanados del pleno, de los órganos de gobierno o de los órganos auxiliares deben ser alcanzados a través del procedimiento reglamentario establecido al efecto. Sin tal requisito serían inválidos. Sin embargo, de todos los actos de las Cámaras, las leyes requieren una consideración especial. Por el rol que éstas juegan dentro de la arquitectura del Estado constitucional y por su importante lugar en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico, las leyes son consideradas el acto parlamentario por excelencia<sup>346</sup>.

Entre todas las potestades de los órganos legislativos la más relevante es la de aprobar leyes, *the power to pass bills*<sup>347</sup>. De hecho, hay quien sostiene que la característica más importante del parlamentarismo clásico nacido en Inglaterra, que ha sido exportado tanto a América como al continente europeo, es el *procedure by bill*<sup>348</sup>. Aquí radica la máxima expresión de la representación política y el referente teleológico trazado por la Constitución a las Cámaras<sup>349</sup>.

Lo anterior está relacionado con el orden parlamentario. El poder de aprobar leyes trae de la mano la potestad reglamentaria: el *rule-making power*<sup>350</sup> de la tradición anglosajona, que ha alcanzado su máximo desarrollo dentro del Derecho Parlamentario continental. Tales poderes reglamentarios representan, como lo expresó Thomas Jefferson, el derecho a

---

<sup>346</sup> Asumimos aquí la definición de acto parlamentario propuesta por PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*El acto parlamentario*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991, pp. 464, para quien acto parlamentario es “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria”.

<sup>347</sup> Cfr. POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (I)*”, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 74, 1925-1926, p.698.

<sup>348</sup> Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>349</sup> Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. 19.

<sup>350</sup> Cfr. BACH, Stanley: “*The Nature of Congressional Rules*”, Journal of Law & Politics, N° 725, 1988-1989, p. 732.

establecer el propio orden<sup>351</sup>, que las constituciones usualmente conceden a las Cámaras a través de un fenómeno denominado *rules of proceedings clause*<sup>352</sup>. El objeto de dicho orden no es otro que alinear la actividad de las Cámaras con las funciones que la Constitución les atribuye, lo cual alcanza su cenit institucional, precisamente, en la producción legislativa.

Llegados a este punto debemos volver al planteamiento inicial de este apartado: *la disciplina parlamentaria es consustancial al orden parlamentario*. Es el mecanismo del cual disponen las Cámaras para hacer cumplir, incluso mediante el uso de la fuerza, las exigencias de orden que han sido establecidas en las reglas de procedimiento y que tienen por norte la obtención de una voluntad jurídica válida, imputable a la Cámara como cuerpo plural y legislativo, que satisfaga los mandatos de la Constitución.

Así como las Cámaras tienen atribuidas constitucionalmente unas potestades de actuación, para cuyo cumplimiento cuentan con el poder de dictar normas reglamentarias, también deben contar con el poder de sancionar a los miembros y no miembros que obstaculicen los asuntos parlamentarios e infrinjan los reglamentos internos.

Se trata de un poder concedido o reconocido a la mayoría de los parlamentos de los regímenes occidentales desde hace siglos. De no ser reconocido, los parlamentos serían, en expresión del ex Presidente de los Estados Unidos, Teodoro Roosevelt, “meras sociedades de debate”<sup>353</sup>. Por eso, como afirmó Joseph Story, “el poder de crear normas [de las Cámaras] sería nugatorio a menos que estuviera aparejado con el poder

---

<sup>351</sup> Cfr. JEFFERSON, Thomas: “*Manual of Parliamentary Practice*”, 1873, Clarck & Maynard Publishers, New York, 1873, p. V del prefacio.

<sup>352</sup> Cfr. VERMEULE, Adrian: *Op. Cit.*, p. 4. En el caso español tal cláusula se halla en el artículo 72.1 CE, que dispone que las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y regulan el estatuto de su personal.

<sup>353</sup> Cfr. PIOUS, Richard: “*Congressional Power*” en “*Proceedings of the Academy of Political Science*”, Vol. 34, No. 2, “*The Power to Govern: Assessing Reform in the United States*”, 1981, p. 51.

de castigar comportamientos desordenados o desobediencias a dichas normas”<sup>354</sup>.

Negar poderes disciplinarios a los parlamentos equivale a negarles a estos cuerpos el instrumental coercitivo que, en última instancia, les permite asegurar su marcha interior y, consecuentemente, ocupar el lugar central que les corresponde dentro de la arquitectura estatal. Sin tales poderes los parlamentos estarían en una suerte de *capitis diminutio* constitucional. No se podrían tratar los asuntos nacionales con decencia y orden<sup>355</sup>. Mucho menos se podrían sostener los sistemas democráticos a los cuales sirven de columna, ni ninguno de sus multiformes retos actuales<sup>356</sup>.

Los disciplinarios son poderes que, como veremos en el subapartado siguiente, guardan estrecha relación con la existencia honorable de las Cámaras<sup>357</sup> y, a la postre, con la vigencia del orden constitucional. Allí estriban tanto su necesidad como su valor. En las democracias parlamentarias de nuestros días el crecimiento del orden en los parlamentos es reflejo del crecimiento de la Constitución, y viceversa<sup>358</sup>.

Por eso, aunque su vigencia está limitada al interior de las Cámaras, las potestades disciplinarias de los parlamentos juegan un rol fundamental en el todo que es el orden constitucional<sup>359</sup>. Sostienen el funcio-

---

<sup>354</sup> Cfr. STORY, Joseph: “*Commentaries on the Constitution of the United States*”, 1833, epígrafe N° 835, p. 298.

<sup>355</sup> Cfr. STORY, Joseph: *Op. Cit.*, p. 298.

<sup>356</sup> Cfr. ZIEGLER, Katja; BARANGER, Denis; BRADLEY, Anthony W.: “*Constitutionalism and the Role of Parliaments*”, Oxford and Portland, Oregon, 2007, p. 2.

<sup>357</sup> Cfr. CUSHING, Luther Stearns: “*Ley Parlamentaria Americana: elementos de la ley y práctica de las asambleas legislativas en los Estados Unidos de América*”, traducción de Nicolás Antonio Calvo, Buenos Aires, 1886-1887, p. 278.

<sup>358</sup> Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. XXVI.

<sup>359</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s Privileged Few. Legislative Privileged and Democratic Norms in the British and American Constitutions*”, Yale University Press, New Haven & London, 2007, p. 207.

namiento apropiado del gobierno representativo<sup>360</sup>. Condicionan el desempeño de los órganos legislativos tanto en sus relaciones con los demás poderes del Estado como en la incidencia de éstos —a través de las leyes— sobre la conducta de los ciudadanos.

De este modo, la disciplina parlamentaria no debe, al igual que ninguna de las demás reglas de procedimiento, ser considerada, ni mucho menos, como una posibilidad de atrincheramiento<sup>361</sup> de los órganos legislativos, sino como un factor clave en el desarrollo de las relaciones interinstitucionales dentro del Estado, y de este último con los ciudadanos.

## **2. Justificación de los poderes disciplinarios de las Cámaras parlamentarias**

En el aparatado anterior se expuso la necesidad de mantener el orden parlamentario. Ello equivale, en cierta forma, a hablar de la necesidad de los poderes disciplinarios de los parlamentos. Ahora corresponde explorar los fundamentos que justifican la existencia de tales poderes.

Antes de hacerlo, sin embargo, debe realizarse una advertencia. Hoy en día los poderes disciplinarios son incuestionablemente reconocidos a las asambleas políticas. Pero eso no ha sido fruto de especulaciones dogmáticas. A ello se ha llegado de manera empírica, como fruto de una sabiduría práctica que durante mucho tiempo no fue influenciada por especulaciones jurídicas ni de ciencia política<sup>362</sup>. Es la experiencia de los

---

<sup>360</sup> Cfr. KRUGMAN RAY, Laura: “*Discipline Through Delegation: Solving the House Cleaning*”, University of Pittsburgh Law Review, Vol. 55, 1994, p. 439.

<sup>361</sup> La idea es tomada de POSNER, Eric A. y VERMEULE, Adrian: “*Legislative Entrenchment: A Reappraisal*”, The Yale Law Journal, Vol. 111, 2002, p. 1674, quienes critican que cualesquiera de los privilegios de las Cámaras sean utilizados para aislar al Congreso de los demás poderes públicos del Estado.

<sup>362</sup> Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. XXX. Quizá la prueba más interesante de lo anterior está en el *Manual of Parliamentary Practice* de Jefferson. Éste sigue siendo la fuente fundamental de la práctica legislativa *decorosa* del Senado de los Estados Unidos de América (*Cfr.*



siglos, la práctica misma, la que ha hecho posible el nacimiento, crecimiento y consolidación de los poderes disciplinarios del Parlamento.

Existe un arsenal de usos, precedentes y costumbres que han cuajado a través de cientos de años, y que se han convertido en los principios que orientan la acción punitiva de las Cámaras. Pero no fue sino hasta el siglo XIX cuando, con la publicación del *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*<sup>363</sup> de Sir Erskine May, esos principios comenzaron a ser tratados bajo categorías dogmáticas, dándose lugar a elaboraciones teóricas sobre los poderes disciplinarios de las Cámaras legislativas.

Así, las ideas que serán desarrolladas a continuación son, fundamentalmente, argumentos de sentido común. El Derecho Parlamentario es lógico y sencillo<sup>364</sup>. Y los poderes disciplinarios también lo son. Los principios que informan tanto su ejercicio práctico como su fundamentación teórica no pueden ser considerados reglas rígidas ni detalladas. Mucho menos realidades meramente técnicas.

Esta última apreciación resulta importante para quienes nos movemos en el Derecho Parlamentario continental. Para un jurista no perteneciente a la tradición del *common law*, el ejercicio de los poderes disciplinarios de las Cámaras de acuerdo a los paradigmas anglosajones puede

---

MULVIHILL, Mary: *Op. Cit.*, p. 1-2). Tal libro surgió, como decíamos antes, de la práctica parlamentaria misma, no de ejercicios teóricos. Fue escrito en 1797 cuando a Jefferson le correspondió ser Vicepresidente de la Unión y, en tal carácter, Presidente del Senado (1797-1801).

<sup>363</sup> Nosotros hemos utilizado la decimosexta edición, cuyos datos completos son los siguientes: MAY, Erskine: *"The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament"*, Decimosexta Edición, Butterworth & Co., Londres, 1957. Sin embargo, la primera edición vio la luz 1844 en Londres, bajo el título *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Desde entonces este libro puede ser considerado como la más autorizada referencia sobre la teoría general del Derecho Parlamentario.

<sup>364</sup> Cfr. MASON, Paul: *Op. Cit.*, p. XI.

resultar una realidad no encuadrable jurídicamente<sup>365</sup>, acaso una técnica violatoria de los principios penales elementales que, según nuestros esquemas de derecho positivo, rigen la relación entre los ciudadanos y los órganos estatales que ostentan poderes punitivos<sup>366</sup>.

Lo anterior supone un problema de entidad real. Representa una vicisitud dentro del Derecho Parlamentario continental. De hecho, el de la articulación técnica de los poderes punitivos de las Cámaras con el texto de la Constitución puede ser considerado como el problema central de la disciplina parlamentaria en los países de tradición no anglosajona. De ello nos ocuparemos más adelante, en el próximo capítulo, cuando abordemos *el concepto de disciplina parlamentaria, con especial énfasis en la potestad sancionadora que la fundamenta*. Allí trataremos los rasgos definitorios de su fisonomía. Daremos cuenta de las características que la asemejan o diferencian tanto del Derecho Administrativo sancionador como del Derecho Penal. Será un análisis estrictamente técnico, que tendrá como fin mostrar la sujeción de los poderes punitivos de las Cámaras a los principios constitucionales de la legalidad penal que rigen en un Estado de Derecho de corte continental.

Por ahora trataremos la *justificación principal* que se ha dado a los poderes disciplinarios de las Cámaras en la tradición anglosajona, lo cual resulta de interés porque en dicha justificación se halla el germen de la configuración continental de la disciplina parlamentaria. Sin ella no podríamos comprender la razón de ser de las soluciones parlamentario-disciplinarias en nuestras Cámaras.

Para hacerlo conviene comenzar con una cita de Thomas Jefferson que sintetiza todos los argumentos con los cuales se justifica el poder disciplinario de las Cámaras, y sirve de marco de referencia para tratar cada uno de esos argumentos individualmente:

---

<sup>365</sup> Cfr. MCGRATH, Peter: “La defensa de los valores morales parlamentarios en los parlamentos del Reino Unido y de Escocia”, “Derecho Parlamentario Sancionador”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, p. 181.

<sup>366</sup> Cfr. GOLDFARB, Ronald: “The History of the Contempt Power”, Washington University Law Quarterly, Vol. 1961, N° 1, Febrero-1961, p. 2.

Debatiendo la legalidad de este orden [la disciplina parlamentaria], se ha insistido, para apoyarlo, que cada hombre, por la ley de la naturaleza, y cada cuerpo de hombres, posee el derecho a la legítima defensa; que todos los funcionarios públicos están esencialmente investidos con el poder de autopreservación; que todos los funcionarios públicos están esencialmente investidos del inherente derecho de realizar todos los actos necesarios para mantenerse a sí mismos en condiciones de ejecutar los encargos que se les han confiado [la Constitución]; que en cualquier momento que los poderes [legislativos] son dados, los medios para ejecutarlos son dados por necesidad implícita; que así como nosotros vemos al Parlamento británico ejercitar el derecho de castigar “*contempts*”<sup>367</sup>; todas las Legislaturas de los Estados ejercen el mismo poder, y cada Corte hace lo mismo; que si nosotros no lo tenemos [el poder de castigar] estamos a merced de cualquier intruso que pueda entrar por nuestras puertas o galerías y por medio de ruido y tumultos hacer el procedimiento de los asuntos [legislativos] impracticable; que si nuestra tranquilidad está perpetuamente perturbada por la difamación de la prensa, no será posible ejercer nuestras funciones con el requerido sosiego y deliberación; y que nosotros necesitamos tener, por tanto, el derecho de castigar a esos perturbadores de nuestra paz y procedimientos<sup>368</sup>.

---

<sup>367</sup> Es difícil traducir la palabra “*contempt*”. Acaso conceptualmente se la puede traducir como *menosprecio a la autoridad* o *desacato a la autoridad*; en este caso a la autoridad del Parlamento o de sus órganos de gobierno. Éste es un concepto clave, sobre el cual volveremos más adelante. Bajo esa fórmula (*contempt*) o bajo la expresión *breach of privilege* (violación de privilegio) se refieren en la tradición parlamentaria anglosajona las conductas de los miembros de las Cámaras o de terceros ajenos al Parlamento que son punibles a través del ejercicio de los poderes disciplinarios.

<sup>368</sup> Cfr. JEFFERSON, Thomas: *Op. Cit.*, pp. 55-56. El texto original en inglés es el siguiente: “*In debating the legality of this order, it was insisted, in support of it, that every man, by the law of nature, and every body of men, possesses the right of self-defence; that all public functionaries are essentially invested with the powers of self-preservation; that they have an inherent right to do all acts necessary to keep themselves in a condition to discharge the trusts confided to them; that whenever authorities are given, the means of carrying them into execution are given by necessary implication; that thus we see the British Parliament exercise the right of punishing contempts; all the State Legislatures exercise the same power, and every court does*”

Como se lee, los argumentos para justificar los poderes disciplinarios son, básicamente, tres: (i) el carácter inherente de los mismos; (ii) su función de autopreservación; y, finalmente, (iii) la relación de tales poderes con los privilegios de los cuales están constitucionalmente provistas las Cámaras legislativas. Son tres grupos de argumentos relacionados, que en nada se encuentran contrapuestos el uno de los otros. Todo lo contrario: se complementan, se implican y, en su conjunto, configuran los sistemas sancionadores de la institución parlamentaria.

## 2.1. El carácter inherente de los poderes disciplinarios

La literatura jurídica anglosajona de Derecho Parlamentario se congrega unánimemente en torno a la teoría de los *poderes disciplinarios inherentes*. Incluso la más humilde asamblea de hombres —dice Story— está en posesión de estos poderes, por lo que resulta absurdo privar a los representantes de la nación de los mismos<sup>369</sup>. Se entiende que la capacidad de castigar pertenece a la idea misma de Legislatura<sup>370</sup>. Es un poder de naturaleza auxiliar<sup>371</sup>, basado en el sentido común<sup>372</sup>, que se subordina a los poderes legislativos asignados por la Constitución. Allí en donde hay una potestad legislativa se halla también un poder disciplinario implíci-

---

*the same; that, if we have it not, we sit at the mercy of every intruder who may enter our doors or gallery, and, by noise and tumult, render proceeding in business impracticable; that if our tranquillity is to be perpetually disturbed by newspaper defamation, it will not be possible to exercise our functions with the requisite coolness and deliberation; and that we must therefore have a power to punish these disturbers of our peace and proceedings”.*

<sup>369</sup> Cfr. STORY, Joseph: *Op. Cit.*, p. 298.

<sup>370</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s...*”, *Op. Cit.*, p. 212.

<sup>371</sup> Cfr. POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (I)*”, *Op. Cit.*, p.699.

<sup>372</sup> Cfr. HINDS, Asher C.: “*Hinds Precedents of the House of Representatives of the United States*”, Washington Government Printing Office, 1907, Vol. 2, epígrafe N° 1264, p. 817.

to<sup>373</sup>. Por eso se considera que su juridicidad es connatural y no requiere mayor argumentación<sup>374</sup>.

Tal carácter inherente hace que la existencia de los poderes disciplinarios no dependa de su reconocimiento constitucional. La idea de fondo es que, aunque tienen que encuadrarse en el ordenamiento constitucional y forman parte de éste, los poderes disciplinarios no deben su entidad a la Constitución. Incorporarlos al Texto Fundamental se considera, en cierto modo, algo redundante<sup>375</sup>. Pueden existir —y de hecho existen— en medio de silencios constitucionales.

En Inglaterra, por ejemplo, no hay ninguna concesión constitucional ni legal al respecto<sup>376</sup>. Y sin embargo, el Parlamento los ejerce plenamente desde, aproximadamente, el siglo XVI. En los Estados Unidos, por el contrario, son expresamente reconocidos por la Constitución<sup>377</sup>. Ambas Cámaras del Congreso se apoyan en ellos para proteger su dignidad e integridad<sup>378</sup>.

Todo Parlamento es, como hemos señalado antes, un cúmulo de individuos, un cuerpo de personas agregadas. De acuerdo a esa condición sus miembros tienen derechos y deberes que han de ser respetados en todo momento. Pero como ocurre en toda comunidad humana, los derechos individuales pueden ser limitados si el bien del todo así lo re-

---

<sup>373</sup> Cfr. POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (I)*”, *Op. Cit.*, p.691.

<sup>374</sup> Cfr. GOLDFARB, Ronald: *Op. Cit.*, p. 2.

<sup>375</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s...*”, *Op. Cit.*, p. 212.

<sup>376</sup> Cfr. POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (II)*”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 74, 1925-1926, p.782.

<sup>377</sup> Cfr. Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 1, Sección 5, cláusula 2da: “Cada Cámara podrá determinar las reglas de sus procedimientos, castigar a sus miembros por comportamientos desordenados y, con la concurrencia de dos tercios, expulsar algún miembro”.

<sup>378</sup> Cfr. MASKELL, Jack: “*Congressional Misconduct*”, Nova Science Publishers, New York, 2009, p. 3.

quiere. El ejercicio de los derechos de los parlamentarios no debe oponerse a los intereses del todo que son las Cámaras<sup>379</sup>. La libertad de expresión y de debate, por ejemplo, son derechos de los parlamentarios. Pero todo aquél que habla en una Cámara está sujeto a la autoridad y censura de dicha Cámara, de modo que si ésta encuentra ofensas u obstáculos a sus deliberaciones debe castigarlas<sup>380</sup>. Y para hacerlo existen las normas disciplinarias, cuyo objeto es constreñir el comportamiento desordenado de los miembros<sup>381</sup>.

Pero la autoridad disciplinaria no se limita a los miembros del Parlamento. Se extiende a todo aquel que interrumpa la marcha de los asuntos legislativos. Eso quiere decir que los órganos de gobierno de las Cámaras tienen el poder de sancionar a terceros que se relacionen con ellas. Lo anterior no obsta, sin embargo, para que se siga afirmando el carácter inherente de los poderes disciplinarios. Inherencia no significa potestad sobre miembros o dependientes. Quiere decir capacidad de castigo sobre todo aquél que afecte la autoridad y reputación del Parlamento<sup>382</sup>. Por eso los poderes disciplinarios sobre terceros ajenos al Parlamento también son inherentes, connaturales<sup>383</sup>.

Las potestades disciplinarias sobre miembros y no miembros son, en la práctica clásica del parlamentarismo anglosajón, ilimitadas. Suponen una absoluta discrecionalidad disciplinaria<sup>384</sup>, cuyo signo más característico es la *sumariedad*<sup>385</sup>. No existe una lista precisa de normas o descripcio-

---

<sup>379</sup> Cfr. ROBERT, Henry: “Robert’s...”, *Op. Cit.*, pp. 13-14.

<sup>380</sup> Cfr. PETYT, George: *Op. Cit.*, p. 87.

<sup>381</sup> Cfr. BACH, Stanley: “The Nature...”, *Op. Cit.*, p. 725.

<sup>382</sup> Cfr. WITTKE, Carl: *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>383</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “Executive Branch Contempt of Congress”, *The University of Chicago Law Review*, N° 76, 2009, p. 1143.

<sup>384</sup> Cfr. BOWMAN, Dorian y BOWMAN, Judith Farris: “Article I, Section 5: Congress’s Power to Expel—An Exercise of Self-restraint”, *Syracuse Law Review*, Vol. 29, 1978, p. 1107.

<sup>385</sup> Cfr. HINDS, Asher C.: *Op. Cit.*, p. 817.

nes de las conductas punibles ni de sus correspondientes sanciones<sup>386</sup>. Tanto lo que pueda ser considerado como un comportamiento desordenado como el modo en que se estime que éste deber ser castigado son elementos que no están establecidos por ninguna autoridad ni por ningún instrumento legal<sup>387</sup>. Dependen, como veremos más adelante, al tratar la relación entre las potestades disciplinarias y los privilegios parlamentarios, de una interpretación constitucional hecha por las Cámaras en cada caso concreto, la cual, vale decir, puede ser muy amplia<sup>388</sup>.

Así, la autoridad del Parlamento sobre las materias y personas sometidas a su jurisdicción es enteramente ilimitada y discrecional<sup>389</sup>. Se trata de poderes punitivos dotados de *desenfrenada discrecionalidad*<sup>390</sup>. En la concepción originaria de la disciplina parlamentaria no hay ningún constreñimiento sustantivo –material– al ejercicio de los poderes punitivos de las Cámaras<sup>391</sup>. Los que existen son de naturaleza procedimental –formal– como, por ejemplo, la necesidad de alcanzar dos tercios de los votos de la Cámara, o el respeto del derecho de previa audiencia del infractor.

Tradicionalmente se ha podido sancionar a miembros por las más variadas razones<sup>392</sup>: (i) violaciones del derecho común, incluyendo delitos; (ii) violación de las reglas de procedimiento; o (iii) por cualquier conducta que la Cámara encuentre que refleja descrédito sobre la institución, de modo que se puede castigar a un miembro sin que se haya pro-

---

<sup>386</sup> Cfr. MASKELL, Jack: “*Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Enero-2005, p. 2.

<sup>387</sup> Cfr. STORY, Joseph: *Op. Cit.*, p. 299.

<sup>388</sup> Cfr. BOWMAN, Dorian y BOWMAN, Judith Farris: *Op. Cit.*, p. 1098.

<sup>389</sup> Cfr. MAY, Erskine: *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>390</sup> Cfr. MASKELL, Jack: “*Congressional...*”, *Op. Cit.*, p. VII.

<sup>391</sup> Cfr. MASKELL, Jack: “*Congressional...*”, *Op. Cit.*, p. VII.

<sup>392</sup> Cfr. MASKELL, Jack: “*Expulsion...*”, *Op. Cit.*, p. I.

ducido ninguna violación de regla o norma. Basta con que la Cámara estime que existe el riesgo del descrédito de sí misma.

Igualmente, en líneas generales, se ha podido sancionar a no miembros por<sup>393</sup>: (i) alguna interferencia inadmisiblesobre un miembro o la Cámara o ataques a éstos; (ii) negación a cooperar<sup>394</sup> con la Cámara; y, finalmente, (iii) intentos de soborno a un miembro o demás funcionarios de la Cámara.

Con respecto a los modos de castigar, éstos son muy variados. El espectro comprende desde multas hasta el procesamiento penal<sup>395</sup>, pasando por la reprensión o la amonestación verbal<sup>396</sup>. Cuando se trata de violaciones del orden parlamentario por parte de miembros, se suman como medios de castigo la suspensión total o parcial de los derechos y la expulsión, que es la más severa de las sanciones.

La diferencia fundamental entre el castigo a miembros y no miembros está en el alcance de los actos punibles: en el parlamentarismo anglosajón clásico a los miembros se los puede castigar por conductas privadas, en virtud de razones éticas, mientras que a los no miembros

---

<sup>393</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s...*”, *Op. Cit.*, p. 212.

<sup>394</sup> Rehusar cumplir los requerimientos de cooperación de una Cámara parlamentaria constituye un especial tipo de ofensa o de desorden, que tradicionalmente ha sido conocido como *constructive contempt*. Cuando ocurre, los órganos parlamentarios deben activar sus mecanismos sancionadores, pues se considera que la resistencia a la cooperación vulnera de manera flagrante el funcionamiento constitucional de las Cámaras. Los poderes disciplinarios por *constructive contempt* nacieron en Inglaterra, en donde los tribunales podían castigar a testigos o terceros que se negasen a cooperar con los procedimientos judiciales. Luego esta clase de poderes fue emulada por las Cámaras, considerándolas un elemento esencial para el buen funcionamiento de los procedimientos parlamentarios. Para una mayor profundización de estas ideas Cfr. LASKI, Harold J.: “*Procedure for Constructive Contempt in England*”, *Harvard Law Review*, Vol. 41, No. 8, Junio-1928, pp. 1031-1043.

<sup>395</sup> Esto en el caso concreto del Parlamento inglés, el cual ejerce una jurisdicción penal para sancionar a sus miembros.

<sup>396</sup> Cfr. MAY, Erskine: *Op. Cit.*, p. 104.



sólo se les puede sancionar por conductas de relevancia pública, es decir, aquellas que dañan directamente a la institución parlamentaria<sup>397</sup>.

Como se observa, los poderes disciplinarios son suficientemente amplios como para pensar que su ejercicio deriva inexorablemente en arbitrariedad. Sin embargo, no puede decirse que las potestades disciplinarias de las Cámaras representen una licencia para la arbitrariedad.

El poder inherente de castigar a miembros y no miembros que tienen las Cámaras opera en el contexto de una suerte de cultura institucional, una especie de dique ético que acota su ejercicio. Nos referimos a la conciencia de *self-restrain* que reina en las Cámaras parlamentarias de corte anglosajón<sup>398</sup>. Ésta es el más poderoso elemento que preside el ejercicio de los poderes punitivos y refrena los eventuales excesos que puedan conducir a arbitrariedades.

La mayoría de los autores coinciden en que, en virtud del *self-restrain*, las Cámaras usualmente castigan a sus miembros comedidamente<sup>399</sup>. También coinciden en que los órganos de gobierno de las Cámaras estilan apelar a los recursos disciplinarios como medidas extremas, luego de haber intentado disuadir a los infractores del orden parlamentario a través de mecanismos como la solicitud de excusas y/o de aclaratorias, etc.<sup>400</sup>

En lo que respecta a la más grave de las sanciones, esto es, a la expulsión, son más bien pocos los parlamentarios que resultan expulsados. El poder de expulsar es raramente utilizado<sup>401</sup>. Además, aunque las Cámaras, como ya hemos señalado, pueden expulsar a miembros por hechos acaecidos o cometidos fuera de ellas, la mayoría de las expulsio-

---

<sup>397</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s...*”, *Op. Cit.*, p. 212.

<sup>398</sup> Cfr. GOLDFARB, Ronald: *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>399</sup> Cfr. MASKELL, Jack: “*Congressional...*”, *Op. Cit.*, p. VII.

<sup>400</sup> Cfr. MAY, Erskine: *Op. Cit.*, p. 465.

<sup>401</sup> Cfr. BOWMAN, Dorian y BOWMAN, Judith Farris: *Op. Cit.*, p. 1071.

nes suelen guardar relación con el cumplimiento de sus deberes oficiales<sup>402</sup>.

Y con respecto a otro tipo de sanciones más leves como, por ejemplo, las causadas por las llamadas a la cuestión y al orden, éstas se han utilizado con bastante sentido común. Se las ha empleado para asegurar la deliberación efectiva en el debate, pero sin imprimirle a éste un carácter excesivamente riguroso, lo cual siempre trae consigo el riesgo de potenciar los problemas de orden porque crea un exceso de rigidez en un ámbito que es naturalmente flexible: las Cámaras<sup>403</sup>.

## 2.2. Derecho a la autopreservación de las Cámaras y poderes disciplinarios

Las potestades punitivas son un instrumental diseñado no tanto para castigar a los parlamentarios como para proteger la integridad institucional del Parlamento<sup>404</sup>. Los cuerpos legislativos tienen, como se vio antes con Jefferson, el poder de protegerse a sí mismos<sup>405</sup>, el derecho de preservar su existencia<sup>406</sup>. Cuando una cámara castiga a un miembro o a un tercero no lo hace con el objeto de cumplir el ordenamiento penal, sino porque aspira a asegurar la buena marcha de sus procedimientos<sup>407</sup>. En el caso concreto de la expulsión de miembros, por ejemplo, se persigue que éstos cesen en el ejercicio de las funciones legislativas dentro de las Cámaras, pues se los considera indignos de la condición de parlamen-

---

<sup>402</sup> Cfr. BOWMAN, Dorian y BOWMAN, Judith Farris: *Op. Cit.*, p. 1100.

<sup>403</sup> Cfr. BACH, Stanley: “*The Nature...*”, *Op. Cit.*, p. 736.

<sup>404</sup> Cfr. MASKELL, Jack: “*Expulsion...*”, *Op. Cit.*, p. I.

<sup>405</sup> Cfr. STORY, Joseph: *Op. Cit.*, p. 307.

<sup>406</sup> Cfr. CUSHING, Luther Stearns: “*Ley...*”, *Op. Cit.*, p. 241.

<sup>407</sup> Cfr. POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (II)*”, *Op. Cit.*, p.784.

tario<sup>408</sup>. La expulsión no tiene otro objeto que preservar la pureza de los elementos que componen el Parlamento<sup>409</sup>.

Así, el carácter inherente de los poderes disciplinarios ha sido tradicionalmente justificado como una *necesidad existencial*<sup>410</sup>. Ello supone que las Cámaras cuenten con medios suficientes para su autopreservación institucional (*ground necessity of self-protection*)<sup>411</sup> y para su autopreservación funcional (*legislative necessity of self-protection*)<sup>412</sup>. Y tales medios se identifican, básicamente, con los poderes disciplinarios ejercidos por los órganos de gobierno de las Cámaras. La autopreservación institucional guarda relación con la honorabilidad de los parlamentos, con su imagen, con su prestigio. La autopreservación funcional, por su parte, tiene que ver con el cumplimiento de las funciones parlamentarias, especialmente la legislativa.

Ambas cosas –lo institucional y lo funcional– están intrínsecamente relacionadas. Cuando una Cámara mantiene su honorabilidad, cuando triunfan en ella los modos del decoro<sup>413</sup>, se coloca en posición de dar mejor cumplimiento a sus funciones constitucionales. Es más eficaz en cuanto cuerpo legislativo. De igual modo, cuando una Cámara funciona interiormente de acuerdo a estándares que le permiten cumplir sus roles funcionales, se vigoriza en lo institucional. Su honorabilidad y respetabilidad se acrecientan frente a la opinión pública y frente a los demás poderes del Estado.

---

<sup>408</sup> Cfr. MAY, Erskine: *Op. Cit.*, p. 105.

<sup>409</sup> Cfr. HINDS, Asher C.: *Op. Cit.*, p. 818.

<sup>410</sup> Cfr. CUSHING, Luther Stearns: “*Ley ...*”, *Op. Cit.*, p. 242.

<sup>411</sup> Cfr. POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (II)*”, *Op. Cit.*, p.780.

<sup>412</sup> Cfr. GOLDFARB, Ronald: *Op. Cit.*, p. 20.

<sup>413</sup> *Cfr.* MULVIHILL, Mary: “*Decorum in House Debate*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Octubre-1999, p. 1.

Poseer facultades disciplinarias inherentes conlleva, además, que tanto la autopreservación institucional como la autopreservación funcional ocurran ante tres grupos de sujetos: (i) frente a los miembros de las Cámaras, de modo que el interés del cuerpo legislativo tenga primacía sobre los intereses parciales de los parlamentarios individuales o de las fracciones; (ii) frente a los ciudadanos, los cuales deben respetar la autoridad de las Cámaras en todo momento y someterse a sus mandatos de cooperación cuando ésta sea requerida; y en último lugar, pero no menos importante, (iii) frente a los demás poderes del Estado, cuyo objeto no es otro que procurar que todo cuanto se realice en las Cámaras ocurra en el marco de la autonomía parlamentaria.

Que una Cámara se preserve frente a los desórdenes o intereses solapados de sus miembros es absolutamente necesario a efectos de que se adopten las decisiones de acuerdo a la voluntad de la mayoría. Que se preserve frente a los ciudadanos significa que se mantenga, cara a la opinión pública, la legitimidad necesaria para sostener la democracia parlamentaria. Y que se preserve frente a los demás poderes del Estado comporta la interdicción del riesgo de intromisiones ilegítimas en la esfera de autoridad del Parlamento.

De este modo, a la vista de lo anterior, puede concluirse que cuando los poderes disciplinarios preservan lo institucional y lo funcional en una Cámara legislativa, se convierten en elementos que salvaguardan la supremacía de la institución parlamentaria dentro del ordenamiento constitucional, su centralidad.

### **2.3. Poderes disciplinarios y privilegios parlamentarios**

Por privilegios parlamentarios se entiende la suma de los peculiares derechos de los cuales disfrutaban las Cámaras y sus miembros<sup>414</sup>. Se trata de realidades jurídicas plenamente eficaces en el seno del Parlamento, pero que no son creadas por la voluntad de las Cámaras, pues proce-

---

<sup>414</sup> Cfr. MAY, Erskine: *Op. Cit.*, p. 42.

den directamente del ordenamiento constitucional<sup>415</sup>. Entre ellos los principales son *freedom of speech* (inviolabilidad), *freedom from arrest or molestation* (inmunidad) y *punishment by contempt* (disciplina parlamentaria). A éstos se los considera los elementos más definitorios del estatus político y jurídico de los miembros del Parlamento<sup>416</sup>. Su finalidad no es otra que facilitar el cumplimiento de los deberes legislativos de los miembros y de las funciones constitucionales de las Cámaras<sup>417</sup>. Por eso, aunque los privilegios puedan ejercerse de manera individual, se los considera atribuidos a la Cámara en cuanto cuerpo corporativo y colegiado, no a los miembros singulares<sup>418</sup>.

Cada uno de estos privilegios tiene naturaleza auxiliar. Son medios, no fines en sí mismos. Pero el tercero, el *punishment by contempt*, tiene un especial carácter instrumental. Es, como se reconoce en la literatura parlamentaria anglosajona, *the keystone of parliamentary privilege*<sup>419</sup>. Su razón de ser es salvaguardar a los dos primeros (*freedom of speech* y *freedom from arrest or molestation*). Por ellos existe. A ellos se subordina.

Así, en la tradición anglosajona la disciplina parlamentaria tiene rango de privilegio constitucional. No es sólo una posibilidad jurídica desarrollada en segundo grado por las Cámaras, en virtud del ejercicio de la autonomía reglamentaria, como ocurre en la mayoría de los países de la tradición continental. Se trata de que el Parlamento goza del privilegio de defenderse a sí mismo y por sí mismo, sin la intervención u acción de

---

<sup>415</sup> Cfr. WADE, E.C.S. y PHILLIPS, G. Godfrey: “*Constitutional Law: an Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government and the Constitutional Relations of the British Commonwealth*”, 6ta Edición, Longmans, Green & Co., Londres, 1962, p. 149.

<sup>416</sup> Cfr. FIELD, John: “*The Story of Parliament in the Palace of Westminster*”, Politico’s, James & James Publishers, Londres, 2002, p. 75.

<sup>417</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s...*”, *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>418</sup> Al respecto véase, en especial, BRADSHAW, Kenneth y PRING, David: “*Parliament & Congress*”, Constable London, 1972, pp. 93 y ss.

<sup>419</sup> Cfr. BLACKBURN, Robert y KENNON, Andrew: “*Parliament: functions, practice and procedures*”, Sweet & Maxwell, Londres, 2003, p. 134.

otros poderes del Estado. Cuenta con el *punishment by contempt* como un arma defensiva<sup>420</sup>, como el medio necesario para reaccionar ágilmente ante la violación de sus propios privilegios<sup>421</sup>.

Ningún Parlamento puede ver afectado el ejercicio de sus privilegios. Éstos son de orden público. Tienen carácter indisponible. Una Cámara no podría, por ejemplo, renunciar a ellos. Eso equivaldría a renunciar a su soberanía y a sus funciones constitucionales<sup>422</sup>. Mucho menos pueden verse afectados por los miembros del Parlamento, por los ciudadanos o por representantes de los demás poderes públicos. Si eso ocurriese, si los privilegios fueren dañados o perturbados, el Parlamento tiene el derecho-deber de activar sus potestades disciplinarias para preservar su integridad institucional, lo cual resulta un imperativo de orden constitucional.

Cuando los privilegios de las Cámaras o de sus miembros son violados se constituye una ofensa denominada “violación de privilegio” (*breach of privilege*) o “desacato” (*contempt*)<sup>423</sup>, la cual debe ser penada única y exclusivamente bajo la ley del Parlamento (*lex parliamenti*).

En este sentido, el *breach of privilege* o *contempt* puede ser definido como aquel subconjunto de desacatos en el cual un privilegio específico de las Cámaras es atacado o infringido<sup>424</sup>. O de otro modo, también se lo ha conceptualizado como un acto de irrespeto o desobediencia a un

---

<sup>420</sup> Cfr. SHULL, Charles: “*Legislative Contempt. An Auxiliary Power of Congress*”, Temple Law Quarterly, Vol. 8, 1933-1934, p. 198.

<sup>421</sup> Cfr. ROSENBERG, Morton y TATELMAN, Todd B.: “*Congress’s Contempt Power: Law, History, Practice, and Procedure*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Abril-2008, p. 1.

<sup>422</sup> Cfr. WADE, William y FORSYTH, Christopher: “*Administrative Law*”, Séptima Edición, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 30.

<sup>423</sup> Ambas terminologías son equivalentes. Significan la misma realidad. Quizá lo único que varía es su uso. En Inglaterra son utilizadas ambos términos. En los Estados Unidos se emplea preeminentemente la palabra *contempt*.

<sup>424</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s...*”, *Op. Cit.*, p. 193.

cuerpo oficialmente revestido por la Constitución con poderes legislativos<sup>425</sup>, o como una interferencia contumaz con el orden de los procedimientos de una Cámara parlamentaria<sup>426</sup>.

Como resulta obvio, la violación de privilegios es una ofensa pública. Afecta tanto al orden constitucional como a toda la población. Pero es una especial forma de ofensa pública. Es un atentado en contra de la dignidad de las Cámaras, un desafío a su autoridad<sup>427</sup>. Tiene, como decíamos antes, relevancia pública para las Cámaras. Por eso, cuando ocurre un *breach of privilege* o *contempt*, los órganos parlamentarios revestidos de poderes disciplinarios tienen un directo y vital interés en virtud del cual castigar. Se da lugar a un derecho de defensa con carácter exclusivo y excluyente: sólo el Parlamento, y únicamente el Parlamento, debe castigar estas ofensas<sup>428</sup>. Ningún miembro del Parlamento ni ninguna persona que atente en contra de éste puede ser castigado por ninguna autoridad distinta a la Cámara a la cual pertenece o a la cual ofende<sup>429</sup>.

En cuanto a los límites para castigar por *breach of privilege* o *contempt*, éstos tienen carácter difuso o expandido. Los privilegios parlamentarios son amplios e indeterminados. Según la clarísima expresión de Blackstone, el primer privilegio del Parlamento es que sus privilegios estén completamente indeterminados frente a todos, menos frente al Parlamento mismo<sup>430</sup>.

---

<sup>425</sup> Cfr. BACON, Donald C., DAVIDSON, Roger H. y KELLER, MORTON: “*The Encyclopedia of the United States Congress*”, Simon & Schuster, tomo II, 1995, 569.

<sup>426</sup> Cfr. GOLDFARB, Ronald: *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>427</sup> Tomamos la idea, análogamente, de los poderes disciplinarios de los tribunales de justicia. Al respecto Cfr. LARREMORE, Wilbur: “*Constitutional Regulation of Contempt of Court*”, Harvard Law Review, Vol. 13, N° 8, 1900, p. 622.

<sup>428</sup> Cfr. MAY, Erskine: *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>429</sup> Cfr. CUSHING, Luther Stearns: “*Ley...*”, *Op. Cit.*, p. 240.

<sup>430</sup> Cfr. BLACKSTONE, William: “*The Commentaries on the Laws of England*”, Londres, J. Murray, 1876, Vol. 1, p. 131-132.

El contenido de los privilegios, así como lo que pueda ser una violación de éstos, dependerá de las necesidades que, cara al cumplimiento de sus fines constitucionales, tengan las Cámaras o sus miembros. Es algo que el Parlamento decide en cada caso concreto. Sólo a éste corresponde “la determinación y conocimiento de sus privilegios”<sup>431</sup>. Es algo para lo cual está institucionalmente capacitado, puede hacerlo con objetividad<sup>432</sup> y sin tender a excesos que podrían ser denominados *abuso de privilegio*.

Para ello opera una presunción: el propio Parlamento conoce bien lo que requiere para ajustar su actividad a los fines que la Constitución le establece. De allí que sus interpretaciones constitucionales sobre materias disciplinarias relacionadas con la protección de sus privilegios se tienen, por lo general, como correctas, como ortodoxas desde el punto de vista constitucional<sup>433</sup>.

De hecho, tanta importancia reviste esta interpretación que el realizarla se considera uno de los roles fundamentales de los parlamentos<sup>434</sup>. De ella resulta la alineación de las Cámaras con la Constitución. Cuando las Cámaras califican el *breach of privilege* o *contempt* y dan contenido a los privilegios para sancionarlos en un determinado sentido o en otro, están

---

<sup>431</sup> Cfr. BLACKSTONE, William: “*The Commentaries...*”, *Op. Cit.*, p. 132.

<sup>432</sup> Cfr. FISHER, Louis: “*Constitutional Interpretation by Members of Congress*”, *North Carolina Law Review*, Vol. 63, 1984-1985, p. 727. En el sentido contrario Cfr. MIKVA, Abner J.: “*How well Does the Congress Support and Defend the Constitution?*”, *North Carolina Law Review*, Vol. 61, 1982-1983, p. 587 y ss.

<sup>433</sup> Cfr. TUSHNET, Mark: “*Evaluating Congressional Constitutional Interpretation: Some Criteria and Two Informal Case Studies*”, *Duke Law Journal*, Vol. 50, 2001, p. 1395.

<sup>434</sup> Tales interpretaciones están dominadas por las ideas de los juristas ingleses Blackstone y Millian. El primero cree que todo aquello que atente en contra del *prestigio* las Cámaras debe ser castigado severamente. El segundo cree que hay algunos retos a las Cámaras que son aceptables y sanos para el progreso del orden constitucional. Para conocer mejor los planteamientos en juego Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy's...*”, *Op. Cit.*, pp. 193-202.



haciendo un juicio sobre el modo en que su actividad debe adherirse a la letra de la Constitución<sup>435</sup>.

Sin embargo, debe señalarse que una adecuada interpretación de los privilegios parlamentarios no conlleva entenderlos como licencias para que las Cámaras y/o los parlamentarios se atrincheren y se sustraigan de sus funciones constitucionales. Mucho menos para pensar que los privilegios, y en especial el *punishment by contempt*, pueden ser utilizados para lesionar los derechos de los ciudadanos o entorpecer el funcionamiento de otros órganos constitucionales. Deben emplearse con mesura, de acuerdo al criterio del *self-restrain* que ya hemos mencionado antes<sup>436</sup>.

### 3. Desarrollo histórico de la disciplina parlamentaria

#### 3.1. La disciplina parlamentaria como categoría histórica

La disciplina parlamentaria es una categoría histórica. El punto de partida para comprenderla es la antigüedad de sus formas y de sus reglas<sup>437</sup>. Nace en Inglaterra, como casi todo lo referido a la vida y actividad del Parlamento. La primera expulsión bien documentada de un miembro del Parlamento británico fue la de Arthur Hall en 1581, por sus

---

<sup>435</sup> Cfr. KUMAR KATYAL, Neal: “*Legislative Constitutional Interpretation*”, *Duke Law Journal*, Vol. 50, 2001, p. 1335.

<sup>436</sup> Debe tenerse en cuenta que los privilegios parlamentarios son, como cualquier otro instrumento jurídico, ambivalentes. Se los puede usar correcta o incorrectamente. Así ha sido a lo largo de la historia. Han servido de coartada para la opresión, pero también para el desarrollo de la democracia representativa (Cfr. WITTKE, Carl: *Op. Cit.*, p. 206). Por eso, aunque traigan consigo el riesgo del abuso, no se los puede eliminar (Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s...*”, *Op. Cit.*, p. 208). Las Cámaras los seguirán necesitando mientras en ellas estén depositadas funciones parlamentarias (Cfr. WITTKE, Carl: *Op. Cit.*, p. 15).

<sup>437</sup> Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. 3.

comentarios indecorosos sobre el *speaker* y otros miembros de la Cámara<sup>438</sup>.

Ello no significa, sin embargo, que antes de esa fecha no se ejercieran poderes disciplinarios. Los diarios de debate más antiguos del Parlamento inglés datan de mediados del siglo XVI. En ellos ya se observa que las Cámaras estaban equipadas con una serie de formalidades y reglas para preservar su orden interior, especialmente en lo referido al debate y a su relación con terceros ajenos al Parlamento<sup>439</sup>. Antes de eso, en lo que se ha dado en llamar la *prehistoria del Parlamento*<sup>440</sup> (siglos XIII al XVI), es difícil rastrear los poderes disciplinarios de las asambleas políticas. La imposibilidad de sistematizar las características y funciones del Parlamento durante los años referidos, aunado al carácter “anecdótico”<sup>441</sup> del desarrollo temprano de esta institución, impide el reconocimiento de las formas propias de la disciplina parlamentaria.

El crecimiento de la disciplina parlamentaria ha sido, entonces, el crecimiento del Parlamento como institución. Sus altos y sus bajos son los altos y los bajos del Parlamento. Cuando más se exige de ella, más exigido está el Parlamento en cuanto institución. De igual modo, los altos y los bajos de la disciplina parlamentaria son los altos y los bajos del orden político de la nación en la cual ésta está enmarcada. El orden parlamentario es, en este sentido, reflejo de la paz o del desorden que imperan en la nación en la cual cobra existencia una Cámara determinada.

Una agitada actividad disciplinaria intracámara suele hacer patente descomposiciones sociales o rompimientos con los antiguos órdenes

---

<sup>438</sup> Cfr. MAITLAND, F.W.: “*The Constitutional History of England*”, Cambridge University Press, 1908, p. 244.

<sup>439</sup> Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. XXX.

<sup>440</sup> Cfr. HOLT, J.C.: “*The Prehistory of Parliament*” en DAVIES, R.G. y DENTON J.H. Editores: “*The English Parliament in the Middle Ages*”, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1981, pp. 1-28.

<sup>441</sup> Al respecto véase el Prefacio de la Obra JENNINGS, George Henry: “*An Anecdotal History of the British Parliament, from the Earliest Periods to the Present Time*”, Londres, 1880, pp. V-X.

políticos<sup>442</sup>. Así lo demuestra la historia. Llama la atención que los períodos de mayor actividad disciplinaria, en los cuales se han suscitado más expulsiones y violencia interna, son la guerra civil inglesa<sup>443</sup>, los estadios tardíos de la revolución francesa<sup>444</sup> y la guerra civil estadounidense<sup>445</sup>.

### 3.2. *The High Court of Parliament. Lex parliamenti, Lex terrae*

Llegados a este punto conviene señalar lo siguiente. Como vimos en el apartado anterior, la disciplina parlamentaria ha sido históricamente considerada como uno de los privilegios de las Cámaras (*punishment by contempt*). Tal hecho ha marcado todo su desarrollo histórico posterior. En primer lugar, porque tal desarrollo estuvo signado por la lucha del Parlamento con los demás poderes del Estado. Y en segundo lugar, por la fisonomía que adquirieron tales poderes.

Con respecto a lo primero, el nacimiento de la disciplina parlamentaria tuvo como telón de fondo las disputas que, por la supremacía política dentro del Reino, sostuvieron Parlamento y Corona en la primera mitad del siglo XVII británico<sup>446</sup>. En ese contexto supremacía quería decir ejercicio de la *soberanía*. Significaba ostentar el poder de “hacer cualquier cosa que no fuera naturalmente imposible”<sup>447</sup>, a lo cual se subordinaban los privilegios parlamentarios, especialmente el *punishment by*

---

<sup>442</sup> Cfr. M'CARTHY, Justin: *Op. Cit.*, p. 705.

<sup>443</sup> Cfr. BOWMAN, Dorian y BOWMAN, Judith Farris: *Op. Cit.*, p. 1075.

<sup>444</sup> Cfr. LUCE, Robert: “*Legislative Procedure*”, *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>445</sup> Cfr. MASKELL, Jack: “*Congressional...*”, *Op. Cit.*, p. VII.

<sup>446</sup> Cfr. MAITLAND, F.W.: *Op. Cit.*, p. 246 y REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. 48.

<sup>447</sup> Cfr. BLACKSTONE, William: “*The Commentaries...*”, *Op. Cit.*, p. 129.

*contempt*<sup>448</sup>. Con su ejercicio se sorteaba la opresión de la Corona y se entendía asegurada la dignidad e independencia de las Cámaras<sup>449</sup>.

En cuanto a lo segundo, ha de señalarse que los poderes disciplinarios concedidos por la Constitución para garantizar el ejercicio de los privilegios parlamentarios tenían –como siguen teniendo hoy día– carácter de jurisdicción penal<sup>450</sup>. En su origen está la concepción medieval del Parlamento como un órgano jurisdiccional: *the High Court of Parliament, the highest court in the realm*, cuyos magistrados eran los propios parlamentarios<sup>451</sup>. El Parlamento era, a un tiempo, órgano legislativo y órgano jurisdiccional<sup>452</sup>. Tenía una “sacrosanta jurisdicción”<sup>453</sup>, la cual lo definía en sus funciones de una manera mucho más esencial que los propios poderes legislativos<sup>454</sup>.

---

<sup>448</sup> Cfr. POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (I)*”, *Op. Cit.*, p.691.

<sup>449</sup> Cfr. BLACKSTONE, William: “*The Commentaries...*”, *Op. Cit.*, p. 132.

<sup>450</sup> Por todos Cfr. GRIFFITH, John Aneurin Grey: “*Parliament: functions, practice and procedures*”, Londres, 1989, pp. 90 y ss.

<sup>451</sup> Cfr. WITTKE, Carl: *Op. Cit.*, p. 188.

<sup>452</sup> En este punto conviene destacar que los poderes jurisdiccionales y, en concreto, penales del Parlamento nada tienen que ver con la teoría democrática ni con el principio liberal-ilustrado de la división de poderes. El Parlamento adquirió poderes jurisdiccionales por su configuración histórica concreta, por las luchas entre esta institución y la Corona, pero no por influencia del “ideal democrático”. Ello fue puesto de relieve por G. Lowes Dickinson a finales del siglo XIX. Los poderes disciplinarios refuerzan la idea de la división de poderes, pero no son consecuencia de la democratización del Parlamento, operada especialmente en el siglo XVIII con el triunfo de las grandes revoluciones liberales. Al respecto Cfr. LOWES DICKINSON, G.: “*The Development of Parliament during the Nineteenth Century*”, Londres, 1895, pp. 40 y ss.

<sup>453</sup> Cfr. WADE, William and FORSYTH, Christopher: *Op. Cit.*, p.32.

<sup>454</sup> Cfr. MCILWAIN, Charles H.: “*The High Court of Parliament and its Supremacy*”, Yale University Press, New Heaven, 1910, p. 110.

Una vez ganada la independencia del Parlamento frente a la Corona<sup>455</sup>, y una vez asegurados los poderes disciplinarios de naturaleza jurisdiccional, se creó un muro alrededor del Parlamento. Dentro de ese muro del Parlamento, *within its own walls*, la regla de justicia, la vara de lo jurídico, no era otra que el soberano e indiscutido querer de las Cámaras, asegurado siempre –actual o potencialmente– por el *punishment by contempt*.

En este sentido, la existencia de tal muro conduce a una distinción que resulta fundamental para comprender la historia de la disciplina parlamentaria. Nos referimos a la diferenciación entre *Lex parliamenti* y *Lex terrae*<sup>456</sup>. La primera era el Derecho que regulaba los asuntos internos del Parlamento: composición, organización, privilegios, etc. La segunda, el Derecho común de carácter obligatorio para todos los súbditos del reino.

Al Parlamento le correspondía ser el *juez supremo* de la *Lex parliamenti*, de su propio Derecho. A los tribunales comunes, por su parte, les competía juzgar la *Lex terrae*. De este modo, ni las leyes ni ninguno de los actos internos del Parlamento (*internal proceedings*) eran revisables judicialmente, lo cual quedó perfectamente perfilado en términos jurídico-políticos en el conocidísimo texto del *English Bill of Rights* de 1689: “*the Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament*”<sup>457</sup>.

---

<sup>455</sup> Fue la guerra civil inglesa que se prolongó desde 1641 hasta 1651 el acontecimiento que marcó el triunfo de los privilegios del Parlamento sobre las prerrogativas de la Corona, y con él la consolidación de los poderes disciplinarios de las Cámaras. En este sentido, Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Executive...*”, *Op. Cit.*, p. 1101.

<sup>456</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy's...*”, *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>457</sup> Se trataba exactamente, como será explicado en el Capítulo IV, de la misma idea que ha alimentado la tesis de los *interna corporis acta* en los países con sistemas parlamentarios de corte continental desde que, en 1863, Rudolf von Gneist conceptualizara por primera vez los contornos y matices de esta categoría jurídica.

Así, el Parlamento se erigió tempranamente como una institución no justiciable y, como diría McIlwain, *omnipotente*<sup>458</sup>. Sus leyes podían ser injustas y contrariar los sanos principios del gobierno representativo. Pero como el Parlamento no era una institución susceptible de ningún tipo de control político ni jurídico, tales yerros sólo podían ser corregidos por sí mismo, al amparo del *right to control internal proceedings*<sup>459</sup>.

Finalmente, conviene remarcar una idea que atañe directamente al modo en que se configuró históricamente la disciplina parlamentaria. La distinción entre *Lex parlamenti* y *Lex terrae* aunada a los poderes jurisdiccionales de las Cámaras hace que éstas alberguen un elemento peculiar dentro de la lógica de los *pesos y contrapesos* de la división de poderes, que informó decisivamente en el desarrollo de todo el parlamentarismo liberal.

Nos referimos a lo siguiente: los miembros de las cámaras son los únicos sujetos pertenecientes a la estructura del Estado que son sancionados por sus propios colegas, no por otros órganos constitucionales<sup>460</sup>. Ello es especialmente importante porque sobre este particular se ha construido buena parte de la realidad de la autonomía parlamentaria, y porque sólo en virtud de su comprensión se puede explicar históricamente que las relaciones que se traban entre los órganos jurisdiccionales y las Cámaras parlamentarias a propósito de los actos disciplinarios de estas últimas puedan presentarse –como veremos en el capítulo IV, al tratar la justiciabilidad de los actos disciplinarios– como verdaderas “tormentas de la separación de poderes”<sup>461</sup>.

---

<sup>458</sup> Cfr. MCILWAIN, Charles H.: *Op. Cit.*, p. 329.

<sup>459</sup> Cfr. MAY, Erskine: *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>460</sup> Cfr. KRUGMAN RAY, Laura: *Op. Cit.*, p. 390.

<sup>461</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Executive...*”, *Op. Cit.*, p. 1084.

### 3.3. El obstruccionismo

Un tema que merece especial atención dentro de la historia de la disciplina parlamentaria es el obstruccionismo. No es fácil determinar con exactitud el momento de su nacimiento. La obstrucción parlamentaria es tan antigua como las asambleas políticas mismas<sup>462</sup>. Jennings relata que ya en el año 1771 Edmund Burke era tenido públicamente como un avezado parlamentario obstructor<sup>463</sup>. Pero la conciencia del obstruccionismo como problema no surgirá sino hasta el siglo XIX, concretamente en 1887, con los embates sistemáticos del obstruccionismo nacionalista irlandés (*the irish brigade*) en contra del normal funcionamiento del Parlamento británico, después de los cuales se popularizaron las prácticas obstructivas<sup>464</sup>.

Sin embargo, hay que advertir que a pesar de su nacimiento histórico concreto, el obstruccionismo tiene carácter universal<sup>465</sup>. Puede afectar a cualquier Cámara parlamentaria de cualquier época. Es un fenómeno atemporal. “No ha sido exclusivo –dice Pérez Serrano– de un partido determinado, ni de una Cámara, ni de un país, ni siquiera de un continente”<sup>466</sup>.

Tal carácter universal hace del obstruccionismo una de las problemáticas recurrentes de la disciplina parlamentaria. Ésta lidia permanentemente con el peligro de la obstrucción. Por eso existe y por eso su

---

<sup>462</sup> Cfr. WAWRO, Gregory J. y SCHICKLER, Eric: “*Filibuster. Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*”, Princeton University Press, 2006, p. 13.

<sup>463</sup> Cfr. JENNINGS, Ivor: “*Parliament*”, Cambridge University Press, 1939, p. 135.

<sup>464</sup> Cfr. TOSI, Silvano y MANNINO Armando: “*Diritto parlamentare*”, novena edición, Giuffrè Editore, Milán, 1999, p. 254; JELLINEK, Georg: *Op. Cit.*, p. 580; REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. 133; MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, *Op. Cit.*, p. 266.

<sup>465</sup> Cfr. JELLINEK, Georg: *Op. Cit.*, p. 579.

<sup>466</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*Tratado de Derecho Político*”, Editorial Civitas, Segunda Edición, Madrid, 1984, p. 795.

necesidad constitucional es siempre actual<sup>467</sup>. Pero dentro de todos los desórdenes parlamentarios, esto es, entre todos los artificios que vician el quehacer de las Cámaras, el obstruccionismo ocupa un lugar de primacía.

En términos generales, el obstruccionismo puede ser definido como la disposición de la minoría o de algunos pocos parlamentarios de resistir la voluntad de la Cámara a través de medios distintos a la confrontación de argumentos<sup>468</sup>, o como el uso inadecuado de las reglas de procedimiento con el objeto de obstaculizar, impedir o retardar la adopción de decisiones en las Cámaras<sup>469</sup>.

El problema central que trae consigo el obstruccionismo es la conculcación de la voluntad del Parlamento, en el sentido de que es difícil alcanzarla o puede verse distorsionada. Por eso debe decirse que el obstruccionismo es una patología alojada en la dialéctica mayorías-minorías<sup>470</sup>. Consiste en que las minorías, al amparo de las reglas de procedimiento, dilatan tanto la normal marcha de los negocios parlamentarios como la adopción de determinadas medidas o acuerdos por parte de las mayorías, así como la tarea deliberativa de las Cámaras<sup>471</sup>.

---

<sup>467</sup> Cfr. BOWMAN, Dorian y BOWMAN, Judith Farris: *Op. Cit.*, p. 1071.

<sup>468</sup> Cfr. RUTHERFORD, Geddes W.: “*Some Aspects of Parliamentary Obstruction*”, *The Swanee Review*, Vol. 22, No. 2, Abril-1914, p. 166.

<sup>469</sup> Cfr. RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa: “*El obstruccionismo parlamentario en las Cortes Generales*”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 9/10, 1995, p. 245.

<sup>470</sup> Al respecto véase el provechoso apartado sobre el obstruccionismo en MARTINES, T.; SILVESTRI, G.; DE CARO, C., LIPPOLIS, V.; MORETTI, R.: “*Diritto Parlamentare*”, Giufre Editore, Milán, 2005, pp. 154 y ss.

<sup>471</sup> Cfr. RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa: “*El control del obstruccionismo parlamentario: los orígenes históricos de la guillotina parlamentaria y su establecimiento en España*”, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 30/31, 2000, p. 169; PÉREZ-SERANO JÁUREGUI, Nicolás: “*La obstrucción parlamentaria*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 3, Núm. 3, Mayo-Agosto-1983, p. 51.



Lo anterior permite hacerse una idea de la gravedad que reviste el obstruccionismo para la vida de los parlamentos. Ya hemos visto que la voluntad de una asamblea política representa el elemento teleológico del orden parlamentario y, por lo tanto, de toda disciplina intracámara. Por eso cualquier elemento que haga peligrar la obtención de dicha voluntad debe ser analizado desde la perspectiva de la disciplina parlamentaria.

Para hacerlo trataremos primero (i) la licitud del obstruccionismo como práctica política, luego referiremos (ii) los medios empleados para obstruir la actividad de las Cámaras, y en tercer lugar examinaremos (iii) las dificultades que traen consigo los intentos de controlar el obstruccionismo, así como algunas consideraciones en torno al obstruccionismo en nuestros días.

### 3.3.1. La licitud del obstruccionismo

El obstruccionismo no es un fenómeno encuadrable dentro del ejercicio de la libertad política<sup>472</sup>. Es, por el contrario, un auténtico abuso de derecho intracámaras<sup>473</sup>. Los miembros de las minorías no tienen el derecho de obstruir la marcha de las Cámaras. No existe tal cosa como un derecho de las minorías, cuyo contenido sea desplazar el derecho que tienen las mayorías de tomar decisiones. El principio fundamental que rige los procedimientos parlamentarios, y sobre el cual está asentado el gobierno representativo, es que las mayorías tienen el derecho de adoptar decisiones, y las minorías tienen el derecho de criticar tales decisiones<sup>474</sup>. Lo que apunte en otra dirección es, a un tiempo, un abuso democrático y un retroceso en el itinerario de racionalización de la actividad parlamentaria.

---

<sup>472</sup> Cfr. JELLINEK, Georg: *Op. Cit.*, p. 587.

<sup>473</sup> Cfr. MAZZONI HONORATI, María Luisa: “*Diritto Parlamentare*”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001, p. 91.

<sup>474</sup> Cfr. JENNINGS, Ivor: *Op. Cit.*, p. 50.

Cuando se incumple este principio y se vence la voluntad real de las Cámaras de una manera fraudulenta, se aniquila la representación política. El obstruccionismo es, en este sentido, una negación del gobierno representativo por parte de los mismísimos representantes del pueblo<sup>475</sup>. Ahí estriba la radicalidad de su importancia para el orden constitucional, y de ahí emana su carácter problemático para la disciplina parlamentaria. Es una realidad con relevancia constitucional, sobre la cual, como es lógico, las constituciones no prevén mecanismos concretos para enfrentarla. La solución es, por reenvío competencial, algo que corresponde implementar a cada Cámara a través del ejercicio de sus poderes reglamentarios y punitivos.

A pesar de lo anterior, los autores no se refieren a todo tipo de obstruccionismo como una práctica torcida. Es verdad que en la mayoría de los casos supone un arma de las minorías para intentar derrotar la voluntad del Parlamento<sup>476</sup>. Pero en muchos casos es ejercido como un mecanismo de defensa, a través del cual las minorías (i) hacen valer sus derechos, (ii) fuerzan reformas de interés para la colectividad, (iii) generan consensos que favorecen una mejor gobernabilidad y, por último, (iv) ante la imposibilidad de arribar a acuerdos parlamentarios, abren las puertas a mecanismos de democracia participativa en virtud de los cuales todo el electorado toma parte activa en los procesos de adopción de decisiones.

En este sentido, el principal problema práctico que enfrentan los órganos de gobierno de las Cámaras en nuestros días con respecto al obstruccionismo es identificar cuándo el ejercicio de técnicas obstructivas persigue un fin legítimo o responde a derechos de las minorías, como los que hemos esbozado en el párrafo anterior, o cuándo se trata de una mera maniobra malintencionada que conspira no sólo en contra de la voluntad de la mayoría, sino en contra de la institución parlamentaria<sup>477</sup>.

---

<sup>475</sup> Cfr. REDLICH, Josef: *Op. Cit.*, p. XXIV.

<sup>476</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*El obstruccionismo, un arma de las minorías*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 83, 1995, p. 365.

<sup>477</sup> Cfr. JELLINEK, Georg: *Op. Cit.*, p. 580.

Tal problemática lleva al siguiente razonamiento: identificar el uso legítimo, tolerable, del obstruccionismo dependerá de la cultura institucional de cada Cámara concreta. No hay recetas universales para ello. Son los precedentes y los usos de los parlamentos los elementos que permiten calificar un acto obstructivo como políticamente legítimo y, por lo tanto, tolerable, o, por el contrario, tacharlo de políticamente ilegítimo y, en consecuencia, castigarlo disciplinariamente.

¿Y cuál es la razón de fondo que está en la base de dicha cultura institucional? Pensamos que una realidad intrínseca a la democracia constitucional: que toda mayoría es potencialmente una minoría, y viceversa. De modo que cuando los órganos de gobierno de las Cámaras, respaldados siempre por alguna mayoría, toleran alguna práctica obstruccionista de la minoría, lo hacen sobre el entendido de que en el futuro esa misma mayoría podría verse en la situación de ser minoría y, entonces, procedería a aferrarse a los mecanismos de obstrucción para forzar la realización de sus fines políticos rectos.

### 3.3.2. Los medios del obstruccionismo

Acaso lo que más inquieta a los estudiosos del Derecho Parlamentario es que los medios empleados para el obstruccionismo son las reglas internas de procedimiento. El obstruccionismo tiene, en este sentido, un cierto carácter jurídico. Con frecuencia éste se realiza al amparo de los reglamentos y del ejercicio individual, por parte de los parlamentarios, de los privilegios de las Cámaras<sup>478</sup>. De ahí que las conductas obstructivas estén siempre abrigadas por una sombra de aparente legitimidad y juridicidad.

Sin embargo, en sentido estricto no puede considerarse jurídico lo que, en realidad, es un abuso del Derecho Parlamentario. Incluso cuando se estima que el ejercicio de técnicas obstructivas es políticamente legítimo, ha de reconocerse que desde el punto de vista jurídico éstas siguen

---

<sup>478</sup> Cfr. KORGE, Gregory: “*Filibustering*”, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 2010, p. 16.

suponiendo una interpretación habilidosa de las reglas de procedimiento<sup>479</sup>. Son conductas políticas cuyo encuadre dentro de los límites de las normas reglamentarias es meramente formal<sup>480</sup>. No responden a una vivencia sincera de la justicia parlamentaria ni del espíritu de caballerosidad que debe animar las Legislaturas<sup>481</sup>.

Materialmente, las obstrucciones incluyen objeciones frívolas, constantes repeticiones del mismo argumento y la obvia intención de dar vueltas indebidamente al debate por la introducción de temas secundarios. De allí el carácter evidente de las tácticas obstructivas. Todos los componentes del Parlamento, así como la opinión pública, pueden reconocer con facilidad cuándo se está en presencia de un parlamentario obstructor.

A pesar de todo lo anterior, no puede darse cuenta exhaustiva de los medios empleados para el obstructorismo. En términos generales la base operativa del obstructorismo son, como hemos dicho, las reglas de procedimiento. Ése es su campo natural de actuación. Pero las manifestaciones obstructivas concretas son muy variadas. Pareciera que a los parlamentarios les acompaña la capacidad de encontrar la manera de obstruir en todas o casi todas las fases de los procedimientos intracámaras. De hecho, una constante histórica observable en materia de obstructorismo es que cuantas más restricciones se establecen con el objeto de evitar el obstructorismo más se incrementa el ingenio de los parlamentarios en la búsqueda de técnicas que permitan evadir las reglas de procedimiento<sup>482</sup>. Por eso, como sostiene Manzella, éste es un fenómeno *cangiante, elusivo e sfuggente*<sup>483</sup>.

---

<sup>479</sup> Cfr. PÉREZ-SERANO JÁUREGUI, Nicolás: “La obstrucción...”, *Op. Cit.*, p. 56.

<sup>480</sup> Cfr. SERRA CRISTÓBAL, Rosario: “Pequeñas minorías y control parlamentario”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 21, 2009, p. 106.

<sup>481</sup> Cfr. LUCE, Robert: “Legislative Procedure”, *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>482</sup> Cfr. LUCE, Robert: “Legislative Procedure”, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>483</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “Il parlamento”, *Op. Cit.*, p. 264.

Por eso hablábamos antes del carácter universal del obstruccionismo. Basta que en una Cámara existan reglas de procedimiento para que esté presente en su seno la asechanza de torcerlas con fines obstructivos, lo cual no deja de llamar la atención porque significa que los mecanismos establecidos para el mantenimiento del orden parlamentario albergan el germen de sus propias amenazas. El obstruccionismo es, de algún modo, consecuencia de la existencia de las reglas de procedimiento. De ahí que los parlamentarios siempre contarán con un arsenal de recursos “jurídicos” para obstruir la actividad de las Cámaras. Basta para ello echar a andar el ingenio y disponerse a intentar frustrar los deseos de las mayorías.

### 3.3.3. La lucha contra el obstruccionismo

La lucha contra el obstruccionismo ha sido un tema muy importante en la historia del Derecho Parlamentario. En la derrota del obstruccionismo se ha colocado el futuro de la institución parlamentaria y de las democracias representativas<sup>484</sup>. No sólo porque con esta batalla se ha hecho patente la necesidad de reformar los procedimientos parlamentarios con el objeto de hacerlos más ágiles y de blindarlos frente a las malintencionadas técnicas dilatorias, sino porque en la lucha contra el obstruccionismo se emplea toda la prudencia política necesaria para alcanzar una paz eficaz en los Parlamentos, esto es, una situación de orden en la cual las Cámaras puedan arrojar actos que representen su legítima voluntad.

La historia ha demostrado que la lucha en contra del obstruccionismo envuelve uno de los problemas más importantes de la disciplina parlamentaria, a saber: cómo hacer para alcanzar el equilibrio entre la vivacidad del debate en las Cámaras o la agilidad de los procedimientos sin dar lugar a desordenes que desequilibren la institución parlamentaria. En este sentido, la experiencia sugiere que hay que considerar varios elementos:

---

<sup>484</sup> Cfr. JELLINEK, Georg: *Op. Cit.*, p. 579.

- Solventar los problemas del obstruccionismo, así como los problemas disciplinarios en general, no es algo que se agote en una mera reforma de las reglas procedimentales. No toda modificación a las reglas garantiza la instauración efectiva del orden parlamentario. Como señalamos al principio de este capítulo, al referirnos a la necesidad de las reglas de procedimiento, lo más importante de éstas es que se cumplan, no que se las cambie. La experiencia demuestra que un exceso de rigidez en la aplicación de las normas procedimentales, e incluso en las sanciones, puede traer más problemas disciplinarios de los que pretenden solventarse.

- Como consecuencia de lo anterior, el vencimiento del obstruccionismo ha dependido mucho más de la cultura política de las Cámaras que de la rigidez de los reglamentos o de la severidad de las sanciones disciplinarias. Y en eso los órganos de gobierno interno, los grupos y cada parlamentario concreto juegan un rol fundamental. Son los principales garantes del orden. A pesar de que el obstruccionismo es siempre un peligro latente, puede decirse que hoy en día está bastante controlado. No representa un peligro cierto para la vida de las Cámaras<sup>485</sup>. Sólo las formas obstructivas derivadas del filibusterismo siguen con plena vigencia en los Estados Unidos, y eso, como veremos en el apartado siguiente, porque se considera que estas técnicas dilatorias pueden repercutir en la salud política y constitucional de aquel país.

- Parece que después de varios siglos el obstruccionismo haya perdido el poco prestigio que alguna vez pudo tener. La conciencia parlamentaria de nuestros días hace que el obstruccionismo sea mal visto, incluso en aquellos casos en los cuales se lo tolera por tenerlo como legítimo. La necesidad de alcanzar leyes de una manera expedita es una

---

<sup>485</sup> Cfr. RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa: “*El obstruccionismo...*”, *Op. Cit.*, p. 263.

poderosa razón en virtud de la cual la opinión pública tiende a desaprobado el obstruccionismo e, incluso, a castigarlo en las elecciones subsiguientes. Da la impresión de que han pasado los días en los cuales una nación completa tendía a estar pendiente de un hombre o de un grupo de hombres en el Parlamento<sup>486</sup>.

- El vencimiento del obstruccionismo está asociado, especialmente hoy en día, al desempeño de los partidos políticos en las Cámaras. Tal como están configurados los procedimientos parlamentarios en estos tiempos, parece imposible que un parlamentario individual pueda desplegar maniobras obstructivas por sí solo. Si éstas ocurren es debido a que los grupos las impulsan, o por lo menos las consienten soterradamente. Por eso la lucha en contra del obstruccionismo es, en su base, una lucha por la lealtad de los partidos políticos hacia el sistema democrático parlamentario<sup>487</sup>.

- Y finalmente, una de las razones que, pensamos, explica el abandono del obstruccionismo es la cada vez más marcada tendencia dentro de las democracias constitucionales a hacer posible la revisión judicial de todos los actos parlamentarios, incluidos los *interna corporis acta*, cuando se estime que no se han observado las reglas de procedimiento o se han conculcado los derechos fundamentales o facultades de los parlamentarios.

Como veremos en el capítulo IV, se ha descorrido el velo de los *interna corporis*<sup>488</sup>, lo cual ha significado el de-

---

<sup>486</sup> Cfr. RUTHERFORD, Geddes W.: *Op. Cit.*, p. 177.

<sup>487</sup> Cfr. CANO BUESO, Juan: “Funcionalidad y obstruccionismo. Apuntes sobre el Derecho Parlamentario de Andalucía”, Revista de las Cortes Generales, N° 13, 1988, p. 192.

<sup>488</sup> Cfr. BIGLINO CAMPOS, Paloma: “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, Revista de las Cortes Generales, N° 30, Madrid, 1993, p. 60.

rrumbamiento del muro jurídico que recubría al Parlamento y lo convertía en una fortaleza inexpugnable frente al control jurisdiccional. Hoy los parlamentarios no obstruyen los procedimientos de las Cámaras, los impugnan judicialmente.

### 3.4. El filibusterismo

#### 3.4.1. Concepto y origen

El *filibustering* es una versión refinada del obstruccionismo. Nació, se desarrolló y mantiene su existencia en el Senado de los Estados Unidos. Con la expresión *filibustering*, proveniente de la palabra castellana *filibustero*, se evoca el vandalismo de los piratas que azotaban las colonias españolas en las indias occidentales<sup>489</sup>. Es una imagen perfectamente adecuada para significar el arte de la obstrucción legislativa en los Estados Unidos<sup>490</sup>. Los senadores que emplean esta técnica asumen un cierto rol de piratas parlamentarios. No tanto para cambiar el parecer de sus colegas como para retrasar el procedimiento en la toma de alguna decisión de interés general<sup>491</sup>.

Simplemente planteado, el filibusterismo consiste en que una minoría de senadores –a través de extensos discursos parlamentarios– bloquea una acción favorecida por la mayoría del Senado, por la mayoría de la Cámara de Representantes y por el Presidente de la Unión. Se trata de

---

<sup>489</sup> Cfr. HATCH, Orrin G.: “*Judicial Nomination Filibuster Cause and Cure*”, Utah Law Review, N° 3, 2005, 803-804.

<sup>490</sup> Cfr. BURDETTE, Franklin L.: “*Filibustering in the Senate*”, Princeton University Press, 1940, p. 3.

<sup>491</sup> Cfr. BACH, Stanley: “*Filibusters and Cloture in the Senate*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Enero-2001, p. 4.



un especial *poder de veto* de las minorías senatoriales sobre las demás instituciones republicanas<sup>492</sup>.

Tal poder, que algunos consideran el principal derecho de los senadores<sup>493</sup>, reposa sobre una concepción de fondo que informa la existencia del Congreso norteamericano: al Senado, en cuanto Cámara alta, le corresponde ponderar sosegadamente los asuntos legislativos provenientes de la Cámara baja. Tiene el deber institucional de refrenar los excesos o arrebatos de la Cámara de Representantes<sup>494</sup>. Por eso se ha considerado históricamente que los discursos de los senadores no deben ser limitados en cuanto al tiempo. Así fue desde la Convención Constitucional (1789) hasta 1806, año en el cual el Vicepresidente de la Unión y Presidente del Senado, Aaron Burr, re-codificó las reglas de orden de la Cámara alta (*Standing Rules*)<sup>495</sup>. Desde entonces el derecho de palabra de los senadores dejó de ser una mera práctica parlamentaria y se convirtió en una regla de procedimiento de obligatorio cumplimiento tanto para los órganos de gobierno del Senado como para los senadores mismos<sup>496</sup>.

---

<sup>492</sup> Cfr. FISK, Catherine y CHEMERINSKY, Erwin: “*The Filibuster*”, Stanford Law Review, Vol. 49, Enero-1997, p. 184.

<sup>493</sup> Cfr. SMITH, Steven S.: “*Call to Order. Floor Politics in the House and Senate*”, the Brookings Institution, Washington DC, 1989, p. 94.

<sup>494</sup> Cfr. BINDER, Sarah y SMITH, Steven S.: “*Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*”, Brookling Institution Press, Washington DC, 1997, pp. 4-5.

<sup>495</sup> Cfr. GOLD, Martin B. y GUPTA, Dimple: “*The Constitutional Option to Change Senate Rules and Procedures: a Majoritarian Means to Overcome the Filibuster*”, Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 28, 2004, p. 215.

<sup>496</sup> Hay que tener en consideración que el derecho a debate ilimitado estuvo presente en el origen mismo del Senado, cuando éste era apenas una Cámara parlamentaria que no pasaba de veinte miembros, que representaban a los pocos Estados de la incipiente Unión. Sin embargo, el derecho al debate libre, sin coacciones de tiempo, ha subsistido al incremento del número de senadores, lo cual refleja que éste no fue un elemento de diseño institucional coyuntural sino una pieza consustancial a las funciones que los padres fundadores quisieron confiar al Senado (Cfr. HAYNES, George H.: “*The Senate of the United States. Its History and Practice*”, Houghton Mifflin Company, the Riverside Press Cambridge, Boston, 1938, tomo I, p. 340).

Debido al reconocimiento del derecho al debate indefinido, que en la literatura norteamericana es conocido como el *right to speak on the floor*, la posibilidad de obstruir en el Senado estadounidense depende de las capacidades histriónicas y físicas de los senadores<sup>497</sup>. Así ha quedado en evidencia a lo largo de la historia de esta institución.

El primer episodio de filibusterismo con alto impacto ante la opinión pública ocurrió en 1830, cuando un grupo de senadores imposibilitó que el Presidente Andrew Jackson realizara cambios en las políticas de los depósitos federales en el entonces Bank of the United States<sup>498</sup>. También son famosas las peripecias dilatorias del senador Robert M. La Follete, quien en 1908 mantuvo la Cámara en vilo por dieciocho horas sin interrupción para sabotear una reforma monetaria, y del senador Allen J. Ellender, quien durante el invierno 1937-1938 ejerció el *right to speak on the floor* por seis semanas consecutivas para objetar medidas “antilinchamientos” que, en el contexto de las luchas raciales, se pretendían imponer a los Estados del sur de la Unión<sup>499</sup>.

Sin embargo, la configuración histórica del filibusterismo no quedaría definitivamente trabada sino hasta 1917, con la adopción de la Regla 22 del Senado, también conocida como *cloture rule*<sup>500</sup>. Desde entonces comenzó un proceso jurídico que algún autor ha denominado “el crecimiento de las limitaciones de tiempo [en el uso de la palabra]”<sup>501</sup>. El *cloture* (cierre) fue la solución reglamentaria a los abusos derivados del uso del filibusterismo. Luego de ciento once años de las reformas reglamentarias

---

<sup>497</sup> Cfr. DAVIDSON, Roger H. y OLESZEK, Walter J.: “*Congress and its Members*”, Division of Congressional Quarterly Inc., cuarta edición, Washington DC, 1994, p. 346.

<sup>498</sup> Cfr. GOLD, Martin B. y GUPTA, Dimple: *Op. Cit.*, p. 216.

<sup>499</sup> Cfr. BURDETTE, Franklin L.: *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>500</sup> Cfr. BINDER, Sarah y SMITH, Steven S.: *Op. Cit.*, pp. 78-79.

<sup>501</sup> Cfr. OPPEHHEIMER, Bruce I.: “*Changing Time Constraints on Congress: Historical Perspectives on the Use of Cloture*”, en DODD, Lawrence C. y OPPEHHEIMER, Bruce I.: “*Congress Reconsidered*”, tercera edición, Division of Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 1985, p. 396.

adelantadas por el Vicepresidente Aaron Burr, se acordó en el Senado establecer la posibilidad estatutaria de limitar el ejercicio del filibusterismo, es decir, de detener el ejercicio del derecho a debate sin límite de tiempo.

Tal cambio no fue fácil de alcanzar. Durante más de un siglo ni mayorías ni minorías quisieron apoyar medidas tendentes a limitar el artificio del filibusterismo. Por eso la creación del *cloture* ha sido, según las palabras de Luce, la más amarga, dramática e importante reforma de las reglas de procedimiento del Senado de los Estados Unidos<sup>502</sup>.

La Regla 22 permite a un grupo de dieciséis senadores que invoca el derecho a *cloture* iniciar un procedimiento especial en virtud del cual se somete a la votación de la cámara una moción de poner fin al debate en el cual se está ejerciendo el derecho de debate ilimitado<sup>503</sup>. Para aprobar la moción se requiere el voto de sesenta senadores, es decir, tres quintas partes del Senado y no, como fue defendido por todos los *speakers* del Senado hasta 1917, de la votación unánime de todos los senadores<sup>504</sup>. Si tales votos se alcanzan (las tres quintas partes), entonces el debate tiene un término de treinta horas, al final de las cuales los asuntos debatidos deberán ser sometidos a votación obligatoriamente, y con independencia de si se ha agotado o no la materia debatida.

Sin embargo, la Regla 22 no ha supuesto, ni mucho menos, el fin del filibusterismo. Representa sólo una posibilidad de sortearlo institucionalmente en un momento concreto, si acaso se cuenta con la mayoría calificada para hacerlo. Pero ello es bastante difícil porque, debido a las características del bipartidismo estadounidense, ningún partido suele poseer el sesenta por ciento de los escaños en la Cámara alta. Por eso lo que ha ocurrido desde 1917 es que el Senado, con la Regla 22, ha hecho de-

---

<sup>502</sup> Cfr. LUCE, Robert: “*Legislative Procedure*”, *Op. Cit.*, p. 289.

<sup>503</sup> Cfr. BACH, Stanley: “*Filibusters...*”, *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>504</sup> Antes del establecimiento de la Regla XX, el filibusterismo sólo podía ser limitado por la votación unánime de todos los senadores. Cfr. BACON, Donald C., DAVIDSON, Roger H. y KELLER, MORTON: *Op. Cit.*, 834.

penden el ejercicio del filibusterismo del consenso político<sup>505</sup>, lo cual refleja nítidamente una de las mayores características presente en las instituciones del sistema político de los Estados Unidos de América: el *super-majoritarian constitutionalism*<sup>506</sup>.

### 3.4.2. La constitucionalidad del filibusterismo

El filibusterismo no deriva expresamente de ninguna previsión constitucional. Dimana, como hemos señalado antes, de la autoridad que tiene el Senado para establecer las reglas de sus propios procedimientos<sup>507</sup> (*Standing Rules*) y de regular los derechos y deberes de sus miembros.

Sin embargo, llama la atención que tampoco existe ninguna disposición reglamentaria que establezca expresamente el derecho de los senadores a hablar ilimitadamente. Por eso a primera vista todo análisis jurídico que se haga sobre las fuentes del filibusterismo podría inducir a concluir que éste no tiene base reglamentaria sobre la cual apoyar su existencia.

Pero en realidad, el filibusterismo sí tiene base jurídica. Encuentra apoyo constitucional, reglamentario y consuetudinario. Surge (i) de la ausencia de disposiciones que limiten el uso de la palabra<sup>508</sup>, (ii) del reconocimiento constitucional de libertad de expresión de los congresistas<sup>509</sup> y, no menos importante, (iii) de la honda conciencia anglosajona del debate como el elemento que *vivifica* la actividad de los parlamentos.

---

<sup>505</sup> Cfr. FROMAN, Lewis A.: *"The Congressional Process. Strategies, Rules, and Procedures"*, Little, Brown and Company, Boston, 1967, p. 118.

<sup>506</sup> Cfr. MCGINNIS, John O. y RAPPAPORT, Michael B.: *"Our Supermajoritarian Constitution"*, Texas Law Review, Vol. 80, N° 4, Marzo-2002, pp. 710.

<sup>507</sup> Cfr. GERHARDT, Michael J.: *"The Constitutionality of the Filibuster"*, Constitutional Commentary, Vol. 21, 2004, p. 447.

<sup>508</sup> Cfr. BACH, Stanley: *"Filibusters..."*, *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>509</sup> Cfr. FISK, Catherine y CHEMERINSKY, Erwin: *Op. Cit.*, p. 238.

Así, lo que ocurre es que se hace una interpretación en contrario de la Regla XIX del Senado, la cual se ha mantenido prácticamente intacta desde 1806 (época de la reforma del Vicepresidente Burr) hasta nuestros días y regula el derecho de palabra de los senadores:

*When a Senator desires to speak, he shall rise and address the Presiding Officer, and shall not proceed until he is recognized, and the Presiding Officer shall recognize the Senator who shall first address him. No Senator shall interrupt another Senator in debate without his consent, and to obtain such consent he shall first address the Presiding Officer, and no Senator shall speak more than twice upon any one question in debate on the same legislative day without leave of the Senate, which shall be determined without debate.*

Como se observa en la norma transcrita, no existe ninguna limitación al tiempo de ejercicio de la palabra por parte de los senadores. Así ha sido desde el año 1806. Lo único prohibido es el ejercicio de la palabra en más de dos ocasiones, pero nada se dice sobre los límites temporales de esos dos turnos. Las otras formalidades establecidas guardan relación, en cambio, con el modo en que es otorgado el derecho de palabra y con el orden de prioridad en que debe ser concedido por el *speaker* a los senadores.

### 3.4.3. El filibusterismo como cultura política

El filibusterismo es parte esencial de la cultura política del Senado<sup>510</sup>. Acaso sea su más definitoria característica como cuerpo legislativo<sup>511</sup>. Ninguna otra Cámara del mundo concede a sus miembros el derecho expreso a obstaculizar los procedimientos legislativos<sup>512</sup>. El Senado de los Estados Unidos, sí. Además, lo dota de un carácter espectacular<sup>513</sup>.

---

<sup>510</sup> Cfr. GERHARDT, Michael J.: “*The Constitutionality...*”, *Op. Cit.*, p. 482.

<sup>511</sup> Cfr. BACH, Stanley: “*Filibusters...*”, *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>512</sup> Cfr. DAVIDSON, Roger H. y OLESZEK, Walter J.: *Op. Cit.*, p. 346.

<sup>513</sup> Es bien conocido en los Estados Unidos, por ejemplo, que los días en los cuales las galerías públicas del Senado son más concurridas son aquellos en los cuales está anunciado que

El filibusterismo representa la máxima expresión de ese aspecto *teatral* que, según Posada, reviste todos los órganos parlamentarios<sup>514</sup>. El hecho de que el Senado sea considerado el principal foro de la nación explica que el país entero vuelque su atención sobre el filibustero que lucha en contra de las mayorías senatoriales, y que toda la prensa se mantenga expectante ante los resultados de semejantes batallas<sup>515</sup>. Por eso no es casual que el filibusterismo persista hasta nuestros días ni que el *cloture* sea un antídoto relativamente inofensivo en su contra<sup>516</sup>.

Pero a pesar de ser una cultura política consolidada, el filibusterismo sigue implicando problemas constitucionales de fondo, los cuales coinciden en su esencia con los problemas que trae consigo el obstruccionismo: la armonización entre el ejercicio de los derechos de las mayorías y la protección a los derechos de las minorías<sup>517</sup>. Como es obvio, tales problemas se hacen más graves si están asentados sobre bases institucionales, como es el caso del filibusterismo, y no si meramente se suscitan por una manipulación de las reglas de procedimiento, como ocurre con el obstruccionismo común.

Muchos expertos consideran al filibusterismo como un derecho de defensa de las minorías<sup>518</sup>. Así ha cristalizado históricamente. Sin em-

---

en la sesión correspondiente algún senador empleará la práctica del filibusterismo (Cfr. GALLOWAY, George B.: “*The Legislative Process in Congress*”, Thomas Y. Crowell Company, Nueva York, 1953, p. 560).

<sup>514</sup> Cfr. POSADA, Adolfo: *Op. Cit.*, p. X.

<sup>515</sup> Cfr. ROGERS, Lindsay: “*The American Senate*”, Johnson Reprint Corporation, reimpresión a la edición original de 1926, Nueva York y Londres, 1968, p. 241.

<sup>516</sup> Cfr. HAYNES, George H.: *Op. Cit.*, p. 405.

<sup>517</sup> En criterio de algunos, dicha armonización no es una exigencia real. Ocurre en la práctica que el filibusterismo ha inclinado la balanza a favor de las minorías. Y esto hasta tal modo, que puede decirse que el Senado se ha convertido históricamente, bajo el influjo del filibusterismo, en una *supermajority institution* (Cfr. WIRLS, Daniel y WIRLS, Stephen: “*The Invention of the United States Senate*”, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 2004, p. 215).

<sup>518</sup> Por todos Cfr. FISK, Catherine y CHEMERINSKY, Erwin: *Op. Cit.*, p. 185.

bargo, también hay quienes ven en éste una astucia parlamentaria fuera de control<sup>519</sup>, un instrumental destinado a entorpecer la vigencia del principio democrático, según el cual las decisiones se deben adoptar de acuerdo a la voluntad y derechos de las mayorías<sup>520</sup>.

Llama la atención, sin embargo, que incluso los autores que sostienen la tesis del filibusterismo como una protección a las minorías reconozcan que las prácticas filibusteras de nuestros días se alejan de las prácticas primigenias nacidas en el siglo XVIII, durante la era fundacional de los Estados Unidos. El filibusterismo de hoy se ha trivializado<sup>521</sup> y, con él, la cultura política que éste representa. El moderno filibusterismo tiene poco que ver con el derecho al debate y con una mayor y mejor deliberación de los asuntos que conciernen al interés de la ciudadanía. Es un *liberum veto*<sup>522</sup>, con cierta tendencia al abuso<sup>523</sup>, el cual es equiparable al veto presidencial pero con la diferencia sustantiva –afirma Korge<sup>524</sup>– de no estar previsto en el texto de la Constitución.

Por todo lo anterior, el del filibusterismo sigue siendo un debate abierto en los Estados Unidos<sup>525</sup>. Pero aunque mucho se lo critica

<sup>519</sup> Cfr. OPPEHHEIMER, Bruce I.: *Op. Cit.*, p. 407.

<sup>520</sup> Cfr. MARCY, Carl: “*The Filibuster*”, estudio introductorio a ROGERS, Lindsay: *Op. Cit.*, p. X.

<sup>521</sup> Cfr. BINDER, Sarah y SMITH, Steven S.: *Op. Cit.*, pp. 83 y ss.

<sup>522</sup> Cfr. WAWRO, Gregory J. y SCHICKLER, Eric: *Op. Cit.*, p. 276.

<sup>523</sup> Cfr. FISK, Catherine y CHEMERINSKY, Erwin: *Op. Cit.*, p. 184.

<sup>524</sup> Cfr. KORGE, Gregory: *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>525</sup> Recientemente se produjo un álgido debate entre dos importantes académicos estadounidenses dedicados al Derecho Parlamentario: CHAFETZ, Josh y GERHARDT, Michael J.: “*Debate: Is the Filibuster Constitutional?*”, University of Pennsylvania Law Review, PENNumbra, Vol. 158, 2010, pp. 245 y ss. El primero de estos autores se opone férreamente a la práctica del filibusterismo por considerar que ésta convierte a la democracia en un sistema de *supermayorías*, propenso a la continua obstrucción de las grandes decisiones nacionales. Gerhardt, por su parte, alude a la tradición constitucional y parlamentaria estadounidense, en la cual el consenso en los grandes asuntos nacionales ha prevalecido siempre como un freno al mero

académicamente, no pareciera existir la voluntad política de eliminarlo, lo cual es explicable, pensamos, por dos razones.

En primer lugar, no sólo por estar profundamente arraigado en los modos y tradiciones parlamentarias del Senado, sino porque en la práctica sirve como un poderoso elemento para concretar la lógica de los *checks and balances*<sup>526</sup>, tan consustanciada con el constitucionalismo norteamericano<sup>527</sup>, y con la procura de la libertad política<sup>528</sup>. A pesar de haberse trivializado, el filibusterismo sigue reportando beneficios para la salud del principio constitucional de la separación de poderes<sup>529</sup>.

Y en segundo lugar, porque el filibusterismo, con lo que supone de riesgo de abusos por parte de las minorías, se halla en una especial relación con la disciplina parlamentaria, distinta a la del obstruccionismo. La disciplina parlamentaria se ve mucho más exigida y violentada por el obstruccionismo que por el filibusterismo. De hecho, éste no es considerado un problema disciplinario severo en los Estados Unidos. Por un lado existe el *cloture* para ponerle coto y, por otro, cuando los senadores están monopolizando el debate sin límite de tiempo, el Presidente puede

---

poder circunstancial de una mayoría de turno. Los argumentos del debate lucen sencillos, nada distinto de lo que tradicionalmente se ha dicho con respecto a los problemas prácticos engendrados por el filibusterismo. Sin embargo, la lectura de este debate resulta de provecho por el modo en que se sistematizan las ideas y porque queda en evidencia que, según lo que se vislumbra, el filibusterismo seguirá imperando como una práctica política moral y jurídicamente aceptada en los Estados Unidos de América durante las próximas décadas.

<sup>526</sup> Cfr. ROGERS, Lindsay: *Op. Cit.*, p. VIII del Prefacio, para quien esa institución que algunos tildan de antidemocrática (el Senado) es indispensable para los pesos y contrapesos entre los poderes del Estado en el sistema norteamericano. Y la única manera de que siga cumpliendo ese rol es que se le asegure una completa libertad de debate.

<sup>527</sup> Cfr. KURLAND, Philip B.: “*The Rise and Fall of the Doctrine of Separation of Powers*”, Michigan Law Review, Vol. 85, No. 3, Diciembre-1986, p.593.

<sup>528</sup> Cfr. SHARP, Malcolm P.: “*The Classical American Doctrine of the Separation of Powers*”, The University of Chicago Law Review, Vol. 2, No. 3, Abril-1935, p. 396.

<sup>529</sup> Cfr. CALMES, Jacqueline: “*Trivialized Filibuster Is Still a Potent Tool*”, Congressional Quarterly Weekly Report, Septiembre (5), 1987, p. 2115.



ejercer potestades disciplinarias sobre ellos llamándolos a la cuestión y requiriéndoles una mayor rapidez en la exposición de los argumentos<sup>530</sup>, reprimiendo el uso de las palabras y expresiones que no sean acordes con la dignidad del lenguaje parlamentario<sup>531</sup> y exigiendo que el senador se mantenga de pie mientras hace uso de su derecho al debate ilimitado<sup>532</sup>.

---

<sup>530</sup> Cfr. BACH, Stanley: *"Filibusters..."*, *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>531</sup> Cfr. HAYNES, George H.: *Op. Cit.*, p. 387.

<sup>532</sup> Cfr. RIDDICK, Floyd M.: *"The United States Congress. Organization and Procedure"*, National Capitol Publishers, Inc., Washington DC, 1949, p. 369.

**TERCERA PARTE: LA DISCIPLINA  
PARLAMENTARIA EN EL  
ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL  
ESPAÑOL**



# CAPÍTULO III

## EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

### 1. El concepto de disciplina parlamentaria

#### 1.1. El estatus de la cuestión

Como se ha constatado en el capítulo II, la existencia de sistemas sancionadores intracámaras responde a la necesidad de preservar la vida funcional de los parlamentos. En nuestros días ninguna Cámara democrática carece del instrumental jurídico requerido para la salvaguarda de su orden interior<sup>533</sup>. Los fenómenos sancionadores tienen rango de característica fundamental en todos los parlamentos. Responden – pensamos – a la especialísima necesidad de juridificar las relaciones políticas suscitadas en el seno de los órganos constitucionales<sup>534</sup>. Existen, claro está, diferentes matices en la configuración concreta de la disciplina parlamentaria<sup>535</sup>. Las soluciones a los problemas de indisciplina no tienen

---

<sup>533</sup> Cfr. BÜCKER, Joseph: “*Das parlamentarische Ordnungsrecht*” en SCHNEIDER, Hans-Peter y ZEH, Wolfgang: “*Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*”, Berlín y New Cork, 1989, p. 961.

<sup>534</sup> Tomamos la idea, a manera de analogía, de GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*El conflicto entre órganos constitucionales*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 310, para quien la solución jurisdiccional de los conflictos constitucionales obedece a la necesidad de juridificar las relaciones entre los órganos constitucionales, las cuales, como es evidente, tienen un contenido esencialmente político.

<sup>535</sup> Para una visión de las características específicas de los sistemas de disciplina parlamentaria de algunos países del entorno europeo Cfr. MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: “*La disciplina parlamentaria en algunos países europeos y en el Parlamento europeo*”, Anuarios Jurídicos de La Rioja, Logroño, N° 4, 1998, p. 371; MCGRATH, Peter: *Op. Cit.*; HONTEBEYRE, Pierre: “*Las competencias del Parlamento francés en materia de sanciones*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005; BUONOMO, Giampiero: “*Sanciones disciplinarias y policía interna en el ordenamiento parlamentario italiano*”, Instituciones de

carácter unívoco. Pero ello no obsta para que, en virtud de la naturaleza esencialmente ordenadora del Derecho Parlamentario<sup>536</sup>, haya una cierta homogeneidad de principios en esas soluciones.

Contrasta con lo anterior, sin embargo, el hecho de que han sido pocas las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en la materia, así como la ausencia de votos particulares en las mismas<sup>537</sup>. La doctrina, por su parte, tampoco se ha ocupado de la disciplina parlamentaria en medida suficiente. No es que las Cámaras españolas estén exentas de incidentes disciplinarios. En éstas la indisciplina no es lo habitual, pero sucede<sup>538</sup>. Es inevitable que, como en cualesquiera otras Cámaras democráticas y vivas, la confrontación política se tope con el régimen de disciplina parlamentaria y con el legítimo poder sancionador de los órganos de gobierno interno. Un cierto nivel de conflictividad es consustancial a la dinámica funcional de los parlamentos. No hay verdadero Derecho Parlamentario en donde no pugnan libremente, aunque de manera racional, fuerzas políticas adversas<sup>539</sup>. Pero ocurre que en España se ha dado una importancia relativa a la disciplina parlamentaria. Ésta, a pesar

---

Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005; y GÖRLITZ, Niklas: “*Derecho Parlamentario Sancionador en el Parlamento alemán*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.

<sup>536</sup> Cfr. ENFERT, Carole: “*Le règlement du Sénat sous la cinquième République*”, Editorial Económica, París, 1999, p. 45.

<sup>537</sup> Las sentencias existentes al respecto son: STC 136/1989 de 19 de julio; STC 169/1995 de 20 de noviembre; STC 301/2005 de 21 de noviembre; STC 129/2006 de 24 de abril.

<sup>538</sup> Sobre este particular Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 28, Madrid, 1990, p. 208; NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “*Sobre las garantías jurídicas mínimas en los procedimientos disciplinarios parlamentarios: principio de legalidad y ¿derecho a la defensa?*”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Núm. 2, 2006, p. 1995; PULIDO QUECEDO, Manuel: “*Sanciones de plano en el recinto parlamentario y excesos presidenciales. El caso Iturgaiç*”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Núm. 19, 2005, p. 33.

<sup>539</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Derecho Parlamentario español*”, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 28.

de ser una abigarrada materia, que implica problemas prácticos y teóricos, no genera mayores preocupaciones en este país<sup>540</sup>.

En sí mismo, ello no representa motivo de alarma. Tampoco es síntoma de patologías parlamentarias. Todo lo contrario. La escasez jurisprudencial y doctrinal referida es reflejo de los altos estándares de racionalización de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. Las construcciones doctrinales y jurisprudenciales cuajadas positivamente en los reglamentos de las Cámaras han cumplido sus fines disciplinarios de un modo altamente eficaz<sup>541</sup>. De allí que en la actualidad la mayor parte de la vida de las Cámaras españolas trascorra a través de las normas de la cortesía y la disciplina parlamentaria sea acatada pacíficamente. No es osado decir que la vigencia efectiva de los sistemas sancionadores intracámaras ha contribuido decisivamente a que, como ha sostenido parte cualificada de la doctrina<sup>542</sup>, la tan invocada crisis institucional y funcional de los parlamentos no tenga entidad real en la España constitucional.

El estatus de la cuestión de la disciplina parlamentaria en España es, entonces, la *normalidad*<sup>543</sup>. Los sistemas sancionadores de las Cortes

---

<sup>540</sup> Cfr. SANTAOLALLA, Fernando: “Principio de legalidad y disciplina parlamentaria”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 47, Madrid, 1996, p. 293; PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “La disciplina...”, *Op. Cit.*, p. 442.

<sup>541</sup> Con respecto a la síntesis entre doctrina y reglamento en materia disciplinaria Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio: “El orden en las sesiones y en el recinto parlamentario”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, p. 144.

<sup>542</sup> Al respecto Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “El futuro de la institución parlamentaria” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “El Parlamento y sus transformaciones actuales”, Tecnos, Madrid, 1990, p. 384 y RECODER DE CASSO, Emilio: “Las Cortes Generales” en “La Constitución española de 1978. 20 años de democracia”, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 356.

<sup>543</sup> Para algunas alusiones a la idea de “normalidad parlamentaria” Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Los actos de la Administración parlamentaria”, Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 4, Madrid, 1998, p. 66; SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: “La infracción de los deberes por los parlamentarios”, Institu-

Generales y de los parlamentos autonómicos han coadyuvado y siguen coadyuvando a la normalidad de la actividad parlamentaria.

Por *normalidad* entendemos la situación institucional en la cual las Cámaras pueden cumplir sus cometidos constitucionales de acuerdo a parámetros de *eficiencia razonable*, tanto en lo que respecta a la decencia en la confrontación política entre los partidos como en lo referido al cumplimiento de las agendas legislativas. Se trata de un cúmulo de condiciones que no son creadas directamente por la disciplina parlamentaria, pero son garantizadas por ésta.

En concreto, lo anterior significa que en el contexto del Estado constitucional actual las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos cumplen sus fines institucionales (i) sancionando el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, (ii) limitando los desórdenes y perturbaciones ocasionados por parlamentarios y no parlamentarios en las sesiones del pleno y de las comisiones y, por último, (iii) preservando su funcionamiento frente a los ataques en contra del recinto parlamentario.

Pero analizar el valor de la *normalidad* institucional vigente en el seno de las Cámaras mueve a dar un paso más. Toda reflexión sobre la actualidad de los parlamentos españoles estaría incompleta si –como señala un sector de la doctrina<sup>544</sup>– no se toma en cuenta el punto de partida del desarrollo institucional de éstos y si no hace alusión al camino histórico que se ha recorrido desde 1978. Por eso a la disciplina parlamentaria debe considerársela en el marco del desarrollo del Estado constitucional español después de la transición democrática. Únicamente considerando el contexto en el cual se ha alcanzado la normalidad de la actividad parlamentaria es posible ponderar dicha normalidad en su justa dimensión, esto es: no hacer de ella el fin último del desarrollo institucional de las Cortes y de los parlamentos autonómicos, pero tampoco subestimar el

---

ciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, p. 106; PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina...*”, *Op. Cit.*, p. 441; y TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria ante...*”, *Op. Cit.*, p. 207.

<sup>544</sup> Cfr. RAMÍREZ, Manuel: “*Problemática actual del Parlamento*”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 87, 1995, p. 59.

valor real de lo que ésta ha significado para la democracia española. Durante los años de la experiencia constitucional ha quedado claro, como dice Aragón Reyes, que la suerte de la democracia sigue siendo la suerte de la institución parlamentaria<sup>545</sup>.

Es mucho lo que se ha avanzado en la consolidación de una cultura de trabajo parlamentario eficiente después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1978. Pero la normalidad parlamentaria alcanzada a lo largo de más de tres décadas de democracia es, con todo, una realidad perfectible. Todavía conviene alcanzar mayores niveles de racionalización en las Cámaras. La agilización del quehacer parlamentario es una necesidad de permanente vigencia en el Estado constitucional.

Lograrlo supone un mejor conocimiento de la práctica cotidiana de las Cámaras<sup>546</sup> y –no menos importante– el estudio pormenorizado de dicha práctica. Hay que dotar de profundidad dogmática a la disciplina parlamentaria para mejorarla en el terreno de los hechos. Sus defectos tienen que ser tamizados a través de la teoría general del Derecho Parlamentario. Para ello es necesario que la doctrina preste mayor atención a los fenómenos parlamentario-sancionadores. No basta con conocer cómo es *de facto* la realidad sancionadora de las Cámaras. Hay que resaltar –como afirmara Sánchez Agesta para referirse de manera genérica a los procedimientos parlamentarios– el *deber ser* de dicha realidad<sup>547</sup>. De lo contrario no es posible idear renovados cauces a través de los cuales se haga de los parlamentos españoles cuerpos legislativos mejor estructura-

---

<sup>545</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Parlamento y sociedad*”, Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 3, 1997, p. 201.

<sup>546</sup> Cfr. SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A.: “*Las sanciones por incumplimiento de los deberes de los parlamentarios*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 9, Valencia, 2000, p. 317.

<sup>547</sup> Cfr. SÁNCHEZ AGESTA, Luis: “*Estabilidad de un régimen democrático parlamentario*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 72, Madrid, 1987, p. 471.



dos y racionalizados<sup>548</sup>, y no meramente en situación de normalidad funcional.

## 1.2. El concepto de disciplina parlamentaria en la doctrina española

Partiendo de lo expuesto hasta ahora, afirmamos que existe una relación inversamente proporcional entre la importancia práctica de la disciplina parlamentaria y el interés que la doctrina ha prestado a ésta. No hay ningún estudio monográfico en el cual se trate esta materia. Sin embargo, encontramos algunos conceptos que son dignos de atención y que trabajaremos a lo largo de este capítulo.

Así, para Pérez-Serrano Jáuregui la disciplina parlamentaria es “el conjunto de actitudes y medidas tendentes a preservar y conseguir un determinado orden parlamentario”<sup>549</sup>.

Torres Muro, por su parte, la define como “el conjunto de normas previstas principalmente en los Reglamentos de las Cámaras, expresión de su autonomía, que regulan el correcto funcionamiento de una Asamblea Legislativa, con previsión de una serie de sanciones para los casos en que los diversos actores de la vida parlamentaria alteren de manera significativa la vida misma, impidiendo que pueda ejercitar sin trabas las funciones que tenga encomendadas en un sistema político”<sup>550</sup>.

Pascual Medrano se refiere a la disciplina parlamentaria como “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”<sup>551</sup>.

---

<sup>548</sup> Sobre la necesidad de renovar los cauces que racionalizan la actividad de las Cámaras parlamentarias españolas Cfr. GARCÍA MORILLO, Joaquín: “Mitos y realidades del parlamentarismo”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Número 9, 1991, pp. 115 y ss.

<sup>549</sup> Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “La disciplina...”, *Op. Cit.*, p. 439.

<sup>550</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “La disciplina parlamentaria. Una...”, *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>551</sup> Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 326.

Y finalmente, Fernández Rodríguez habla del mecanismo que “engloba las medidas coercitivas que persiguen el cumplimiento de las normas reguladoras del correcto funcionamiento de las cámaras”<sup>552</sup>.

### 1.3. Los efectos de la disciplina parlamentaria sobre la actividad de las Cámaras

La teoría constitucional contemporánea, los propios textos fundamentales y los reglamentos de las Cámaras hacen descansar sobre la “magna cuestión de la disciplina parlamentaria”<sup>553</sup> buena parte de las esperanzas de una mayor racionalización del funcionamiento de los parlamentos. Ello es así porque la disciplina parlamentaria irradia tres efectos de peculiar importancia sobre la actividad de las Cámaras: (i) autonomía, (ii) unidad y (iii) eficacia.

Si quisiéramos hacer una relación sintética de estos tres efectos habría que vincularlos a través de un denominador común: la libertad institucional del Parlamento. La disciplina parlamentaria, en cuanto se ordena a la *autonomía de las Cámaras* y forma parte de ésta, asegura la libertad funcional del Parlamento *ad extra*, es decir, frente a los intentos de subordinar el ejercicio de la representación popular a otros poderes públicos. En cuanto se ordena a la *unidad* de la actividad de las Cámaras asegura la libertad del Parlamento *ad intra*, sirviéndole de instrumento para mantener, cara a la conformación de la voluntad general, el equilibrio entre los derechos de las mayorías y los derechos de las minorías. Y finalmente, si se considera que la disciplina parlamentaria es un factor de *eficacia* de la actividad parlamentaria, es porque ella libera al Parlamento haciendo que las formas jurídicas y los procedimientos, tan necesarios para la racionalización de los trabajos, no sean manipulados ni instrumentalizados torcidamente en perjuicio del rol constitucional de la institución parlamentaria y, a la postre, de los asuntos de interés general para los ciudadanos.

---

<sup>552</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio: *Op. Cit.*, p. 147.

<sup>553</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*Tratado...*”, *Op. Cit.*, p. 774.

### 1.3.1. Autonomía

El carácter autónomo de los parlamentos es una cuestión transida de historicidad. La lucha por la libertad política en el ejercicio de la representación popular, por la autonomía de un Parlamento soberano, cuyos derechos, que eran los de la nación, debían hacerse valer frente a las Coronas que encarnaban las monarquías del antiguo régimen, es cosa del pasado<sup>554</sup>.

Ello no obsta, sin embargo, para que siga vigente la exigencia de un Parlamento autónomo, en el cual se concreten el ejercicio de la soberanía y de la representación populares sin ningún tipo de ataduras. Lo que antes fue una lucha por la autonomía del Parlamento frente al poder de las Coronas es hoy una lucha frente a los demás poderes del Estado, en concreto frente a un poder ejecutivo expansivo y envolvente de la institución parlamentaria, que tiende a convertir a las Cámaras más que en órganos de impulsión en órganos meramente controladores<sup>555</sup>.

Si se considera que el arte de legislar consiste en poner los cimientos jurídicos sobre los cuales se debe edificar una convivencia humana justa y pacífica, se comprenderá que se trata de una función preñada de contenido moral, la cual, por su propia fisonomía, sólo puede ser realizada si se asegura el marco de libertad requerido para ello. Y dentro de ese marco la disciplina parlamentaria ejerce un rol instrumental de altísima importancia. Con ella los órganos de gobierno de las Cámaras pueden asegurar, desde la óptica parlamentaria, es decir, según sus propios requerimientos y según su propia naturaleza, el orden interior, sin la intervención de otros poderes del Estado. Se asume que en el Parlamento se

---

<sup>554</sup> Por todos Cfr. Kelsen, Hans: *“El problema...”*, Op. Cit., pp. 86 y ss.

<sup>555</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: *“Artículo...”*, Op. Cit., p. 393; PENDÁS GARCÍA, Benigno: *“Otras fuentes. Esbozo para una construcción principalista del Derecho Parlamentario”* en *“Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario”*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 222; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: *“Prólogo”* a TORRES MURO, Ignacio: *“Los órganos de gobierno de las cámaras”*, publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 11.

conoce bien lo que es necesario para la libertad del Parlamento, y se apunta a que todo lo que en él ocurra se deba a su “exclusiva voluntad”<sup>556</sup>.

Por ello, como bien han recordado Díez-Picazo<sup>557</sup> y Recoder de Casso<sup>558</sup>, todas las potestades previstas en el artículo 72 de la Constitución (incluidas, por supuesto, las del 72.3 que atañen a los poderes administrativos y a las facultades de policía que recaen en los presidentes de las asambleas legislativas y configuran los sistemas sancionadores intracámaras) deben ser interpretadas en clave de privilegio constitucional, de garantía de independencia para la institución parlamentaria.

### 1.3.2. Unidad

La nota de *unidad* de la actividad parlamentaria, cuyo fin es la suscitación de una voluntad general genuina y legítima, se impone como una exigencia especialmente apremiante en el Estado de partidos. La Constitución quiere y permite la preeminencia de los partidos en el sistema de representación política. Pero esa preeminencia legítima, que asegura un alto grado de autonomía a los partidos en su tráfico parlamentario y que —en nuestro criterio— es sana porque se ordena al pluralismo dentro del Estado constitucional, no puede concebirse, en modo alguno, como licencia para la exacerbación de las rivalidades políticas.

Todo enconamiento entre partidos, toda manipulación que se haga de los instrumentos jurídicos de cualquier naturaleza para, por un lado, evitar mediante el obstruccionismo el ejercicio de los derechos de las mayorías y, por otro lado, afectar —en virtud de lo que Madison de-

---

<sup>556</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Derecho...”, *Op. Cit.*, p. 41.

<sup>557</sup> Cfr. Díez-Picazo, Luis María: “La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias”, Cuadernos de los Studia Albornotiana, N° 2, Cometa S.A., Zaragoza, 1985, p. 34.

<sup>558</sup> Cfr. RECODER DE CASSO, Emilio: “Artículo 72.3” en GARRIDO FALLA, Fernando: “Comentarios a la Constitución”, Editorial Civitas, Madrid, 1980, p. 774.

nominó “espíritu de partido”<sup>559</sup>— a los derechos de las minorías, está fuera de las previsiones constitucionales del Estado de partidos. Son distorsiones que no pueden considerarse integrantes del contenido de las funciones constitucionales de las instituciones partidistas. Mucho menos de los derechos que, en virtud del artículo 6 de la Constitución, se puedan atribuir a estas últimas. No pueden considerarse parte constitutiva del fundamento de la autonomía parlamentaria en el Estado de nuestro tiempo<sup>560</sup>.

En este sentido, la disciplina parlamentaria asegura, si se la instrumentaliza adecuadamente, que el Parlamento, siendo una entidad corporativa, un cuerpo colegiado, actúe unitariamente en la procura de una voluntad general que ha de ser, también y necesariamente, unitaria. O dicho de otro modo: con la disciplina parlamentaria se talan las pretensiones ilegítimas tanto de las minorías como de las mayorías, para hacer prevalecer las pretensiones legítimas de mayorías y minorías y, una vez depuradas, integrarlas como elementos de valía en la configuración de una voluntad jurídica y políticamente imputable a las Cámaras.

### 1.3.3. Eficacia

Es claro que la disciplina parlamentaria actúa como un sistema orientado a la racionalización de la actividad del Parlamento, la cual, como afirmó Guetzvitch<sup>561</sup>, debe impregnar todos los procedimientos parlamentarios.

En el marco de las democracias constitucionales de hoy no basta con que se asegure la autonomía de las Cámaras para que sea posible

---

<sup>559</sup> Cfr. HAMILTON, MADISON, JAY: “*El Federalista*”, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, Sexta Reimpresión, México, 1998, p. 36.

<sup>560</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: “*Artículo...*”, *Op. Cit.*, p. 393.

<sup>561</sup> Cfr. MIRKINE-GUETZEVITCH, BORIS: “*Modernas tendencias del Derecho Constitucional*”, traducción del francés por Sabino Álvarez-Gendín, 1era Edición, Editorial Reus, Madrid, 1934, pp. 17-18.

alcanzar una voluntad general auténtica, que responda a las necesidades políticas, sociales y económicas de los países. Esa voluntad ha de ser también, y sobre todo, *oportuna*. Es decir, ha de alcanzarse con la prontitud que demanda la arrolladora movilidad con que acaecen los acontecimientos en nuestros días, lo cual trae aparejada la necesidad de un sistema disciplinario que, a un mismo tiempo, sea “severo y eficaz”<sup>562</sup>.

De nada serviría hoy un Parlamento que, técnicamente correcto en sus formulaciones legislativas y con tino en la identificación de los problemas de fondo del orden político, no logre zafarse de la lentitud en la tramitación de las cuestiones, del obstruccionismo y de la ambigua indecisión sistemática que tanto daño hace a la imagen de la institución parlamentaria.

Así, la disciplina parlamentaria funge como uno de los pilares de la economía procedimental de las asambleas legislativas, que se hace más necesaria cuanto más diversificada está la función parlamentaria. Por eso vale decir que los sistemas de disciplina intracámaras se ordenan a la racionalización y economía de los procedimientos a través de los cuales los parlamentos ejercen sus potestades legislativas, presupuestarias y de control.

#### 1.4. Una propuesta de concepto

Por disciplina parlamentaria entendemos el (i) sistema punitivo (ii) configurado en torno a la compleja potestad sancionadora de las Cámaras, que (iii) tiene por fuente a la propia Constitución y a otros elementos normativos del ordenamiento jurídico y (iv) prevé reglamentariamente los subsistemas disuasorios y represivos de los cuales emanan las medidas orientadas a mantener el orden y la funcionalidad de los parlamentarios.

El concepto propuesto es complejo. Conjuga variados y multiformes elementos. En el presente capítulo se analizarán todas sus partes.

---

<sup>562</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “Tratado...”, *Op. Cit.*, p. 775.

Antes de hacerlo, sin embargo, consideramos necesario realizar dos aclaraciones.

La primera es que no resulta fácil sintetizar en una fórmula unitaria todos los aspectos que engloban los sistemas sancionadores de disciplina parlamentaria. Todo intento de conceptualización de estos sistemas jurídicos ha de integrar —necesariamente— implicaciones normativas, orgánicas, subjetivas, materiales, teleológicas y, finalmente, como dato contextual, un recordatorio: que es el Parlamento, con su naturaleza jurídico-política *sui generis*, el escenario en el cual tienen vigencia las manifestaciones punitivas de la disciplina parlamentaria.

La segunda aclaratoria es que, a pesar de lo anterior, puede causar extrañeza que en el intento de elaborar un concepto de disciplina parlamentaria se dejen fuera algunos aspectos cruciales en su práctica como lo son, por ejemplo, la relación de ésta con el mandato y estatuto de los parlamentarios y la defensa de la situación subjetiva de los mismos.

Ante esto debemos decir preventivamente que reconocemos la importancia de estas dos facetas prácticas y de su necesaria vinculación con los fenómenos sancionadores de las asambleas legislativas. Pero pensamos que dicha vinculación no es constitutiva del concepto de disciplina parlamentaria, sino que emerge ante él sobrevenidamente. En este capítulo nos centraremos en los elementos del concepto y no en las relaciones que, a partir de él, se suscitan, *a posteriori*, en la práctica. La relación de la disciplina parlamentaria con la posición constitucional de los diputados y senadores y la defensa jurídica de tal posición (recurso de reconsideración y recurso de amparo) serán estudiadas en el capítulo IV de esta investigación.

## **2. La disciplina parlamentaria y el *ius puniendi* del Estado**

### **2.1. El problema**

Para desentrañar la especificidad de la disciplina parlamentaria como sistema sancionador tenemos que explicar qué la diferencia de los

demás sistemas punitivos del Estado. El punto de partida en esta tarea es, por supuesto, una elemental constatación orgánica. La disciplina parlamentaria opera en el Parlamento y desde el Parlamento. Ello arroja un dato primario que, en sí mismo, imprime carácter incuestionable a nuestro objeto de estudio. Pero se trata de un carácter meramente *formal* que, aunque valioso en términos de análisis, es insuficiente para dar cuenta de la naturaleza esencial que intentamos develar. Por eso, a nuestros efectos, es necesario examinar la cuestión desde una perspectiva *material*.

Hacerlo supone reconocer la existencia de una potestad sancionadora parlamentaria alojada en las Cámaras. Nótese que se trata de una potestad *sancionadora* que, al mismo tiempo, tiene naturaleza *parlamentaria*. Por ser sancionadora está, en cierto sentido, incorporada al *ius puniendi* genérico del Estado. Y por ser de naturaleza parlamentaria tiene carácter *complejo*. Como explicaremos con mayor hondura más adelante, en el apartado 3 de este capítulo, la dinámica funcional de las Cámaras conduce a que la disciplina parlamentaria congrege unitariamente –aunque de una manera diferenciable– poderes administrativos y funciones de policía, según lo que puede leerse en el artículo 72.3 CE.

Pero examinar materialmente el modo de ser específico de tales poderes administrativos y funciones de policía agrupados bajo el rótulo “disciplina parlamentaria” fuerza a salir del ámbito del Derecho Parlamentario. Sus categorías son insuficientes para explicar los fenómenos punitivos que venimos refiriendo. Mucho menos es apto para esta empresa el así llamado Derecho Parlamentario sancionador, precariamente desarrollado tanto en España como en el Derecho Comparado.

El camino es, entonces, acudir tanto a las expresiones del Derecho punitivo del Estado (Derecho Penal y Derecho Administrativo sancionador) como al Derecho disciplinario, entendiendo por este último un Derecho Administrativo sancionador *sui generis* que opera única y exclusivamente en el ámbito de lo que la doctrina denomina relaciones de sujeción especial.

Llegados a ese punto debe avanzarse a un segundo estadio de análisis. No basta con conocer cuáles son las manifestaciones del *ius puniendi* estatal. Hay que descubrir cómo se encuadran éstas en los esquemas del



Estado de Derecho. O dicho de otro modo: debemos determinar de qué manera concreta el principio de legalidad sancionadora racionaliza el ejercicio de los poderes punitivos del Estado.

Hecho lo anterior, conocidas las particularidades de cada potestad punitiva del Estado y el modo en que éstas son moduladas por el principio de la legalidad, estaremos en condiciones de dibujar, en el apartado 3 de este capítulo, la especificidad de las potestades sancionadoras de las Cámaras y, consecuentemente, de los sistemas represivos de disciplina parlamentaria. También podremos calibrar el impacto que tiene en éstos el principio de legalidad sancionadora consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución.

Comenzaremos, entonces, revisando el carácter unitario de los poderes punitivos del Estado. En segundo lugar nos moveremos hacia el Derecho disciplinario enmarcado en las relaciones de sujeción especial. Y, finalmente, trataremos la incidencia del principio de legalidad (artículo 25.1 CE) en las potestades concretas del *ius puniendi* estatal (Derecho Penal y Derecho Administrativo sancionador), así como sobre el Derecho disciplinario. Todo lo cual tiene por norte –insistimos– el conocimiento de la especificidad de las potestades sancionadoras de las Cámaras, así como la relación de éstas con el artículo 25.1 CE.

## 2.2. La unidad de los poderes punitivos del Estado

Las potestades punitivas del Estado tienen carácter unívoco<sup>563</sup>. Según la doctrina dominante al respecto, la cual parece gozar de carácter incontrovertido, todos los poderes represivos de los órganos que ejercen el poder público se incardinan dentro de un mismo fenómeno jurídico: el *ius puniendi* estatal. Éste es el “tronco común”<sup>564</sup> de donde dimanan la vía

---

<sup>563</sup> Cfr. CEREZO MIR, José: “*Curso de Derecho Penal español. Parte General*”, Tecnos, 3era edición actualizada y considerablemente ampliada, Madrid, 1998, tomo I, p. 41.

<sup>564</sup> Cfr. REBOLLO PUIG, Manuel; IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía y BUENO ARMIJO, Antonio: “*Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España*”, Revista Estudios Socio-Jurídicos, Vol. 7, N° 1, 2005, p. 24.

penal, la vía administrativa sancionadora y cualesquiera otras vías a través de las cuales el Estado sanciona legítimamente a los ciudadanos con la imposición de contenidos aflictivos justificados en la protección o beneficio que la intervención represiva reporta para la sociedad<sup>565</sup>.

La primera consecuencia teórica de este planteamiento es la “tendencia a equiparar”<sup>566</sup> el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador como dos ramas del *ius puniendi* único y superior del Estado que han de regirse por criterios sustancialmente homogéneos. La segunda, derivada de la primera, es la igualación de los ilícitos penales y los ilícitos administrativos<sup>567</sup>, lo cual, como expresa Huerga Lora, supone la concepción previa de las penas y las sanciones administrativas como realidades con “identidad ontológica”<sup>568</sup>.

Lo anterior conlleva a no pocas vicisitudes. El problema práctico más importante que trae consigo el carácter unívoco del poder punitivo estatal es el de la delimitación de las penas y de las sanciones administrativas, tanto por razón de su naturaleza como en cuanto a sus respectivos

---

<sup>565</sup> Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “*Principios de Derecho Administrativo*”, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Colección Ceura, 2000, tomo II, pp. 373; NIETO, Alejandro: “*Derecho Administrativo Sancionador*”, reimpresión de la 4ta Edición, Tecnos, Madrid, 2006, p. 26; BETEGÓN, Jerónimo: “*Sanción y coacción*”, LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco y GARZÓN VALDÉS, Ernesto (Coordinadores): “*El Derecho y la Justicia*”, 1996, Vol. 2, p. 355; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: “*Curso de Derecho Administrativo*”, Thomson-Civitas, novena edición, Madrid, 2006, tomo II, p. 167; REBOLLO PUIG, Manuel: “*El contenido de las sanciones*”, Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo, N° Extra 1 (ejemplar dedicado a: Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador), 2001, p. 155; MIR PUIG, Santiago: “*Derecho Penal. Parte General*”, Editorial Reppertor, 6ta edición, Barcelona, 2002, pp. 121-122.

<sup>566</sup> Cfr. CANO CAMPOS, Tomás: “*La analogía en el Derecho Administrativo sancionador*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 113, Madrid, 2002, pp. 51 y ss.

<sup>567</sup> Cfr. RUIZ ROBLEDO, Agustín: “*El rango de las normas sancionadoras*”, en BALAGUER CASTELLÓN, Francisco (Coordinador): “*Estudios en homenaje a Peter Häberle*”, Tecnos, Madrid, 2004, p. 612.

<sup>568</sup> Cfr. HUERGA LORA, Alejandro: “*Las sanciones administrativas*”, 1era Edición, IUSTEL, Madrid, 2007, p. 30.

ámbitos de aplicación<sup>569</sup>. Aunque se asuma que el marco constitucional y las justificaciones de fondo son los mismos, la “armonización” de los sistemas punitivos es posible y deseable para coordinar la acción de los instrumentos represivos del Estado<sup>570</sup>.

La aspiración ha de ser, entonces, encontrar la “identidad esencial”<sup>571</sup> de las distintas potestades en las cuales se refleja el *ius puniendi* del Estado<sup>572</sup>. Se trata de distinguir, para unir, los fenómenos represivos estatales mediante el encuadre de éstos en la Constitución. Ello, debe insistirse, reviste mucho interés en lo teórico y en lo práctico, como teóricas y prácticas son las razones que, en el concierto de los poderes punitivos

---

<sup>569</sup> Al respecto véanse los extraordinarios trabajos de ÚBEDA TARAJANO, Francisco E.: “*Sanciones disciplinarias de Derecho Público: las relaciones entre ilícitos administrativos y penales en el marco constitucional*”, Ministerio de Justicia, Boletín Número 2033, Madrid-España, 2007, pp. 986 y ss. y GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: “*El problema jurídico de las sanciones administrativas*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 10, Madrid, 1976, pp. 399 y ss.

<sup>570</sup> Cfr. TIEDESMANN, Klaus: “*Constitución y Derecho Penal*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 11, Número 33, Septiembre-Diciembre, 1991, p. 153; HUERGA LORA, Alejandro: *Op. Cit.*, p. 15; QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: “*Parte General del Derecho Penal*”, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2002, p. 60; Cfr. BACIGALUPO SAGGESE, Silvina: “*La necesidad de armonización del Derecho sancionador penal y administrativo: principio de legalidad y remisión normativa en leyes penales en blanco*” en BAJO FERNÁNDEZ, Miguel; BACIGALUPO SAGGESE, Silvina y GÓMEZ-JARA DIEZ, Carlos: “*Política fiscal y delitos contra la Hacienda Pública: mesas redondas de Derecho y Economía*”, Madrid, 2007, pp. 345-348; NIETO, Alejandro: “*Derecho...*”, *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>571</sup> Cfr. QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: “*La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal*”, Revista de Administración Pública, Número 126, 1991, p. 259.

<sup>572</sup> Una interesante opinión al respecto es la del profesor González Pérez, para quién la diferenciación de las potestades punitivas del Estado en función de la identidad esencial de las mismas es un auténtico principio de Derecho Público. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: “*Independencia de la potestad sancionadora de la jurisdicción penal*”, Revista de Administración Pública, Número 47, 1965, 128.

estatales, conducen a diferenciar lo penal, lo administrativo sancionador y cualesquiera otras potestades represivas<sup>573</sup>.

Diferenciar las distintas manifestaciones del *ius puniendi* equivale, así, a encontrar la especificidad de cada potestad punitiva del Estado. Para ello suelen tomarse en consideración tres criterios y/o premisas generales: (i) el *ius puniendi* estatal trasciende la división de poderes, (ii) la privación de la libertad de los ciudadanos está constitucionalmente reservada a órganos jurisdiccionales integrados en el poder judicial y, por último, (iii) el dato más revelador del tipo de potestad punitiva ejercida es la naturaleza jurídica del órgano sancionador. Del examen a la luz de estos criterios depende el conocimiento de la identidad esencial de una determinada potestad punitiva estatal.

Con respecto a lo primero, debe decirse que existe una “fragmentación subjetiva”<sup>574</sup> del *ius puniendi* del Estado. Ello no afecta, en modo alguno, la vigencia constitucional del principio de división de poderes. Quedó atrás la concepción ilustrada que, en el entendido de una división de poderes rígida, atribuía a los jueces el monopolio de los poderes punitivos del Estado<sup>575</sup>. También fue superada una reminiscencia de esta última tesis según la cual los poderes punitivos de los órganos no jurisdiccionales tienen carácter excepcional y han sido históricamente des-

---

<sup>573</sup> En favor de esta idea, pero casi como poniendo en duda el carácter unívoco del *ius puniendi estatal*, Cfr. ESTEVE PARDO, José: “Sanciones administrativa y potestad reglamentaria”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 49, Madrid, 1986, pp. 99 y ss., para quien las pretensiones unitarias —que por lo general tienen talante teórico— no pueden mantener su integridad frente a lo concreto de cada uno de los supuestos reales que conforman la muy amplia casuística de la materia punitiva.

<sup>574</sup> Cfr. HUERGA LORA, Alejandro: *Op. Cit.*, p. 129.

<sup>575</sup> Cfr. MESTRE DELGADO, Juan Francisco: “Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia sancionadora. Comentario a la STC, Casino de Mallorca, 42/87, de 7 de abril de 1987”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 57, Madrid, 1988, p. 155.

arrollados como consecuencia de la crisis del sistema judicial penal<sup>576</sup>. En el Estado de Derecho de nuestros días la Constitución no otorga el monopolio punitivo a los tribunales<sup>577</sup>. Éste pertenece al Estado como un todo y no a sus órganos concretos<sup>578</sup>, los cuales ejercen cada potestad represiva de manera parcial y siempre participando en el poder punitivo general de aquél. Y como prueba de lo anterior basta mencionar la constitucionalización expresa de la potestad sancionadora de la Administración en el artículo 25.1 CE, con la cual el constituyente configuró una nueva y más amplia concepción política y jurídica del poder punitivo del Estado<sup>579</sup>.

En cuanto a lo segundo, a que la privación de la libertad de los ciudadanos está constitucionalmente reservada a órganos jurisdiccionales, el artículo 25.3 CE es claro al respecto. La Administración civil no puede imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad. Se trata de una directriz constitucional indubitable e irreductible, en virtud de la cual todos los órganos del Estado distintos a los tribunales y a la Administración castrense, que actual o potencialmente ejercen potestades punitivas, quedan excluidos de la posibilidad de privar de libertad a los ciudadanos. Allí estriba la más importante diferenciación práctica entre el ámbito penal y el resto de los ámbitos puniti-

---

<sup>576</sup> Para una visión extendida de este criterio Cfr. PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: “*El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*”, Revista de Administración Pública, núm. 67, 1972, pp. 41 y ss.

<sup>577</sup> Cfr. PRIETO SANCHÍS, Luis: “*La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Número 4, Enero-Abril, 1982, p. 105.

<sup>578</sup> Cfr. TIEDESMANN, Klaus: *Op. Cit.*, p. 152.

<sup>579</sup> Cfr. COBO DEL ROSAL, Manuel y BOIX REIG, Javier: “*Garantías constitucionales del Derecho Sancionador*”, en “*Comentarios a la legislación penal*”, Revista de Derecho Público, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, 1982, p. 192; CANO MARTA, Antonio: “*Potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas*”, Revista de Administración Pública, Número 119, 1989. p. 199.

vos estatales<sup>580</sup>. Es un criterio que permite acotar con bastante precisión qué es un ilícito penal, qué es un ilícito administrativo y qué es un ilícito punible de cualesquier otra naturaleza jurídica<sup>581</sup>.

Finalmente hemos de decir que, considerando que el ordenamiento jurídico puede reaccionar de diferentes maneras frente a una misma conducta humana, el criterio más decisivo para distinguir una pena, una sanción o cualesquier otra manifestación represiva del Estado es aprehender el dato formal de la naturaleza jurídica del órgano punitivo<sup>582</sup>. Los tribunales imponen penas para castigar ilícitos penales y los demás órganos del poder público con capacidad punitiva imponen sanciones para castigar cualesquier otra clase de ilícitos no penales, lo cual supone la fijación *a priori* por parte del legislador de la intensidad de las conductas represivas<sup>583</sup>.

### 2.3. Las relaciones de sujeción especial y el *ius puniendi* del Estado

Un fenómeno punitivo que merece nuestra atención es el Derecho disciplinario. En virtud de éste se aplican sanciones administrativas en las así denominadas relaciones de sujeción especial, entendidas como la “*duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, a resultas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales,*

---

<sup>580</sup> Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “*Principios...*”, *Op. Cit.*, pp. 373.

<sup>581</sup> Cfr. TORIO LÓPEZ, Ángel: “*Injusto penal e injusto administrativo (presupuestos para la reforma del sistema de aranceles)*” en “*Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*”, Civitas, Madrid, 1991, p. 2529.

<sup>582</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: “*El problema...*”, *Op. Cit.*, pp. 399 y ss.; FERNÁNDEZ CARBALLO-CALERO, Ricardo: “*Alcohol y conducción: habitando la difusa frontera entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador*”, Ministerio de Justicia, Boletín Número 2035, Madrid-España, 2007, p. 1570.

<sup>583</sup> Cfr. CID MOLINE, José: “*Garantías y sanciones*”, *Revista de Administración Pública*, Número 140, 1996, p. 132.

*así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación*<sup>584</sup>.

Las relaciones de sujeción especial son una clase singular de relaciones administrativas. Su conceptualización fue desarrollada por Otto Mayer en la Alemania de la segunda mitad del siglo XIX, durante la monarquía constitucional de aquel país. El núcleo conceptual de esta categoría jurídica es la nítida diferenciación entre las relaciones Estado-ciudadano y las relaciones del Estado con sus funcionarios y/o servidores<sup>585</sup>.

Con base en tal diferenciación se habla de relaciones de *sujeción especial*, en contraposición a las relaciones de *sujeción general*. En los ciudadanos recae un “deber general de sujeción a la Constitución”<sup>586</sup> y, a través de ésta, a los órganos que ejercen el poder público (artículo 9.1 CE). Pero también puede recaer sobre ellos el constreñimiento a cumplir algunos deberes inherentes a la condición de sujetos integrados en una determinada estructura organizativa de Derecho Público<sup>587</sup>. Tal es, precisamente,

---

<sup>584</sup> Cfr. LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: “*Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*”, Civitas, Madrid, 1994, pp. 161-162.

<sup>585</sup> Cfr. GARCÍA MACHO, Ricardo: “*Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 72, Madrid, 1991, pp. 515 y ss; LASAGABASTER HERRARTE: “*Las relaciones de sujeción especial*”, Civitas, Madrid, 1994, pp. 45-65; REVIRIEGO PICÓN, Fernando: “*Relaciones de sujeción especial y derechos fundamentales. Algunos apuntes sobre el derecho a la intimidad de los centros penitenciarios*”, Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, N° 13, Madrid, 2004, p. 87; PRIETO ÁLVAREZ, Tomás: “*La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción*”, Revista de Administración Pública, Número 178, 2009, p. 217; HUERTA TOCILDO, Susana: “*Principio de legalidad y normas sancionadoras*” en “*Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. El principio de legalidad*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Cuadernos y Debates, N° 103, Madrid, 2000, p. 26.

<sup>586</sup> Cfr. VARELA DÍAZ, Santiago: “*La idea de deber constitucional*”, Año 2, Número 4, Enero-Abril, 1982, p. 70.

<sup>587</sup> Similares principios de las relaciones especiales de sujeción son empleados, *mutatis mutandi*, en las asociaciones y otras entidades de Derecho Privado, si bien en estos ámbitos los dos argumento principales para legitimar las sanciones disciplinarias son el derecho institucio-

el caso de las relaciones especiales de sujeción, en las cuales el ciudadano-funcionario se subordina doblemente al Estado, pues se acentúa la dependencia de aquél respecto a éste en obsequio de la buena marcha de las cosas administrativas<sup>588</sup>.

A diferencia de lo que ocurre con otras manifestaciones sancionadoras, en las relaciones de sujeción especial el *ius puniendi* no es el genérico del Estado porque las infracciones disciplinarias no atentan en contra de bienes jurídicos exteriores, sino en contra de los deberes propios del servicio funcional y de la potestad de autoorganización del propio órgano<sup>589</sup>.

Las sanciones disciplinarias se justifican, entonces, en la tutela del funcionamiento interno de una determinada estructura organizativa y en la necesidad de procurar una cierta libertad de actuación y movimiento de la Administración, nunca en la tutela del interés general porque lo que

---

nal, de naturaleza existencial, que tienen estas entidades a castigar por medio de sus órganos de gobierno, así como la *affectio societatis* de los sujetos que se someten libremente a las reglas de tales asociaciones o entidades. Al respecto Cfr. BILBAO UBILLOS, Juan María: “*Las garantías de los artículos 25 y 25 de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones*”, Revista Derecho Privado y Constitución, Año 4, Número 9, 1996, pp. 54 y ss. y HUERGA LORA, Alejandro: *Op. Cit.*, p. 180.

<sup>588</sup> Cfr. GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: “*Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración*”, Revista de Administración Pública, N° 34, 1961, p. 14; SUAY HERNÁNDEZ, Celia: “*Refutación del ius puniendi?*” en ARROYO ZAPATERO, L. y BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I (Coordinadores): “*Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: in memoriam*”, Universidad de Salamanca y Universidad de Castilla-La Mancha, 2001, p. 716; GARCÍA MACHO, Ricardo: “*En torno a las garantías de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones de especial sujeción*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 64, Madrid, 1989, pp. 521 y ss; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: *Op. Cit.*, p. 158.

<sup>589</sup> Cfr. PUNSET BLANCO, Ramón: “*Las garantías material y formal del derecho fundamental a la legalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional?*”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, N° 4, Murcia, 1992, p. 111; NIETO, Alejandro: “*Problemas capitales del Derecho Disciplinario*”, Revista de Administración Pública, N° 63, 1970, p. 72; RUIZ ROBLEDÓ, Agustín: “*El rango...*”, *Op. Cit.*, p. 617.



está en juego no es la reinserción del reo, como es el caso del Derecho Penal, sino –pragmáticamente– la defensa del orden interno<sup>590</sup>. Por eso se las denomina sanciones de autoprotección y son dictadas al amparo de potestades punitivas naturales, domésticas o endógenas<sup>591</sup>.

Por último, una importante característica de las sanciones disciplinarias que conviene destacar a efectos del análisis de la disciplina intracámaras, es la posibilidad de castigar de acuerdo a “criterios axiológicos”<sup>592</sup>, esto es: con base en la conducta desplegada por personas de las cuales se espera el cumplimiento de determinados deberes o conductas. En esto hay una diferencia importante con las infracciones administrativas de carácter general cometidas por ciudadanos no sometidos a relación de sujeción especial. Éstas son irrelevantes desde el punto de vista ético<sup>593</sup>. Pero en el Derecho disciplinario no ocurre lo mismo porque se presume que la base del ejercicio de las actividades públicas es la *honorabi-*

---

<sup>590</sup> Cfr. COTINO HUESO, Lorena: “*Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España*”, Revista del Poder Judicial, N° 55, 1999, p. 293; GARCÍA MACHO, Ricardo: “*Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*”, Tecnos, Madrid, 1992, p. 86; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “*El problema...*”, *Op. Cit.*, pp. 399 y ss.; MESTRE DELGADO, Juan Francisco: “*La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública*” en “*Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*”, Civitas, Madrid, 1991, p. 2496.

<sup>591</sup> Cfr. MESTRE DELGADO, Juan Francisco: “*Potestad...*”, *Op. Cit.*, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 57, Madrid, 1988, pp. 79 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: “*Curso de Derecho Administrativo*”, Thomson-Civitas, novena edición, Madrid, 2006, tomo II, p. 170; CASTILLO BLANCO, Federico A. e ILDEFONSO HUERTAS, Rosa María: “*La renovación dogmática del Derecho Disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la seguridad social*”, Revista de Administración Pública, Número 158, 2002, p. 49.

<sup>592</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: “*Curso de Derecho Administrativo*”, Thomson-Civitas, novena edición, Madrid, 2006, tomo II, p. 170.

<sup>593</sup> Cfr. PRIETO SANCHÍS, Luis: “*La jurisprudencia...*”, *Op. Cit.*, p. 100.

lidad, la cual recibe contenido, precisamente, de los valores internos cuya protección es procurada a través de las sanciones disciplinarias<sup>594</sup>.

#### 2.4. El principio de legalidad y el *ius puniendi* del Estado

El principio de legalidad es, como ha dicho Fernández Farreres, una de las piezas maestras del Estado de Derecho y un avance técnico innegable<sup>595</sup>. Ha sido recogido formalmente en todas las constituciones españolas desde la *Gloriosa*, en 1869<sup>596</sup>. Por eso pertenece a una tradición ya secular en el ordenamiento jurídico español.

Actualmente está consagrado en dos realidades normativas distintas: los artículos 9.3 y 25.1 de la Constitución, a través de las cuales el constituyente relacionó la exigencia de legalidad en la actuación del poder público con el Estado de Derecho, en cuanto técnica jurídica dirigida a garantizar “la ordenación de la vida colectiva según el imperio no de los hombres sino de las leyes”<sup>597</sup>.

En el artículo 9.3 CE el principio de legalidad aparece como un valor objetivo del ordenamiento jurídico que limita la incidencia de los poderes públicos sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos,

---

<sup>594</sup> Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “Honorabilidad y buena conducta como requisitos para el ejercicio de profesiones y actividades”, Revista de Administración Pública, N° 130, 1993, p. 24; CASTILLO BLANCO, Federico A. e ILDEFONSO HUERTAS, Rosa María: *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>595</sup> Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “Principio de legalidad y normativa sobre medidas de seguridad y vigilancia en bancos, cajas de aborro y otras entidades”, Revista de Administración Pública, Número 100-102, 1983, p. 2545.

<sup>596</sup> Cfr. RUIZ ROBLEDO, Agustín: “El principio de legalidad penal en la historia constitucional española”, Revista de Derecho Político, Número 42, 1997, pp. 161-162; HUERTA TOCILDO, Susana: “El derecho fundamental a la legalidad penal”, Revista Española de Derecho Constitucional, año 13, Número 39, Septiembre-Diciembre 1993, p. 82.

<sup>597</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “Principio de legalidad: Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 4, Número 10, Enero-Abril, 1984, p. 12.

especialmente en lo referido a la libertad individual<sup>598</sup>. Y en el artículo 25.1 CE el principio de legalidad se muestra elevado a la categoría de derecho fundamental de los ciudadanos, perfectamente tutelable por vía de amparo y convertido, por tanto, más en una garantía de las personas que en un principio inspirador de la actividad punitiva del Estado<sup>599</sup>.

Con respecto a la fundamentación del principio de legalidad, ésta tiene una triple dimensión. En primer lugar, se fundamenta en el Estado de Derecho, cuya esencia es la procura –por medio de lo jurídico– del mayor despliegue posible de libertad de los ciudadanos<sup>600</sup>. En segundo lugar, se fundamenta en el Estado social recogido en el artículo 1.1 CE. En virtud de éste se legitima que el Estado proteja bienes sociales a través del ejercicio del *ius puniendi*<sup>601</sup>. Y por último, el principio de legalidad tiene una fundamentación en el Estado democrático, de profunda raigambre liberal<sup>602</sup>. Sólo el órgano que ejerce la representación popular, es decir, las Cortes Generales, puede establecer –mediante leyes– cuáles son las conductas humanas punibles, así como las medidas represivas

---

<sup>598</sup> Cfr. DÍEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, Luis María: “*El principio de legalidad penal en la Constitución española*”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Núm. 1, 2001, p. 1934.

<sup>599</sup> Cfr. TOCILDO, Susana: “*El derecho...*”, *Op. Cit.*, p. 86; LAMARCA PÉREZ, Carmen: “*Legalidad penal y reserva de ley en la Constitución española*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 7, Número 20, Mayo-Agosto, 1987, p. 110.

<sup>600</sup> Cfr. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: “*La teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamento de la construcción sistemática*”, prólogo de Antonio López Pina, Instituto Nacional de Administración Pública y Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003, p. 52; ARROYO ZAPATERO, Luis: “*Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 8, Mayo-Agosto, 1983, p. 18.

<sup>601</sup> En este sentido Cfr. MIR PUIG, Santiago: *Op. Cit.*, p. 109 y Cfr. QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: “*Parte...*”, *Op. Cit.*, p. 65.

<sup>602</sup> Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: “*La reserva constitucional de ley en materia penal (ley, reserva de ley y legalidad penal desde la perspectiva del constitucionalismo español)*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 11, Número 33, Septiembre-Diciembre, 1991, p. 106. También en el mismo sentido Cfr. HUERTA TOCILDO, Susana: “*Principio...*”, *Op. Cit.*, p. 18.

que corresponden a tales acciones. De allí que, en este último sentido, el principio de legalidad sea, según la gráfica expresión de García de Enterría, “hijo del principio democrático”<sup>603</sup>.

El Estado de Derecho se impone a sí mismo, entonces, como una radical exigencia, de carácter absoluto, al *ius puniendi*. Modula toda la actividad punitiva del Estado. Ello cobra mayor importancia porque, como ya hemos señalado, éste principio tiene categoría de derecho fundamental. Ocurre que el artículo 25.1 CE crea una “homogeneización” del principio de legalidad en todos los ámbitos del *ius puniendi*. Homogeneización –debemos precisar– en el sentido de que a todos ellos se aplica; no en el sentido de que a todos afecta con la misma intensidad ni según los mismos “matices”<sup>604</sup>.

Tal *homogeneización matizada* da lugar a la más importante de todas las vicisitudes que ocasiona el principio de legalidad: el problema jurídico de la articulación técnica entre el artículo 25.1 CE y cada una de las potestades punitivas concretas del Estado<sup>605</sup>. Se trata de un problema fundamentalmente interpretativo, que plantea el reto de descubrir qué se entiende por reserva de ley en el ordenamiento jurídico español y bajo cuáles gradaciones de intensidad opera. Es una cuestión que, debido a sus multiformes implicaciones prácticas, siempre requiere prioritaria atención. A él dedicaremos el siguiente apartado.

---

<sup>603</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “La democracia y el lugar de la ley”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 92, Madrid, 1996, pp. 609 y ss.

<sup>604</sup> Cfr. COBO DEL ROSAL, Manuel y BOIX REIG, Javier: *Op. Cit.*, p. 195; SUAY RINCÓN, José: “La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador”, Revista de Administración Pública, N° 123, 1990, p. 163.

<sup>605</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: “Curso de Derecho Administrativo”, Thomson-Civitas, novena edición, Madrid, 2006, tomo II, p. 167; RUBIO LLORENTE, Francisco: “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley”, Revista de Administración Pública, Números 100-102, 1983, p. 417; FERRERES COMELLA, Víctor y MIERES MIERES, Luis Javier: “Algunas consideraciones a propósito del principio de legalidad penal (A propósito de las Sentencias 111/1993 y 150/1997 del Tribunal Constitucional)”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 55, Enero-Abril, 1999, p. 287.

## 2.5. El encuadre del principio de la legalidad sancionadora en las diversas potestades punitivas estatales

El principio de la legalidad sancionadora es la concreción del Estado de Derecho en materia punitiva. Sin embargo, las interpretaciones sobre el alcance de su recepción constitucional distan mucho de ser una cuestión zanjada. Este problema jurídico ha ocasionado y sigue ocasionando largas polémicas que parecen de nunca acabar<sup>606</sup>. Ello, en sí mismo, no es algo fuera de la lógica del Estado constitucional. La vigencia del Estado de Derecho demanda una constante y creciente preocupación por el papel del *ius puniendi*. La materia represiva debe ser permanentemente puesta en cuestión. Refleja buena parte de la concepción de dignidad humana que da contenido al ejercicio del poder público<sup>607</sup>. Fuera de la lógica del Estado constitucional estaría, por el contrario, ver en el artículo 25.1 CE un “elemento incómodo”<sup>608</sup> en las naturales tensiones que se producen entre el despliegue de los poderes punitivos del Estado y los derechos de los ciudadanos.

Veamos, pues, a manera de resumen, cómo se articula el artículo 25.1 CE con las manifestaciones clásicas de las potestades punitivas del Estado: (i) las penales y (ii) las administrativas sancionadoras, a lo cual agregaremos (iii) la articulación de ese mismo artículo del Texto Fundamental con las potestades disciplinarias presentes en las relaciones de

---

<sup>606</sup> Cfr. PUNSET BLANCO, Ramón: “Las garantías...”, *Op. Cit.*, p. 102; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “Principio...”, *Op. Cit.*, p. 2547; CANO CAMPOS, Tomás “*Derecho Administrativo Sancionador. Recensión a Alejandro Nieto, 2da Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1994*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Número 43, 1995, p. 340.

<sup>607</sup> Cfr. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María: “*Derecho Comunitario y medidas sancionadoras*”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Núm. 78, Madrid, 1993, pp. 251 y ss.; BERMEJO VERA, José: “*Potestad reglamentaria y sancionadora de la Administración. Tópicos y Jurisprudencia. Sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1975*”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Núm. 10, Madrid, 1975, pp. 501 y ss.; FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: “*Garantías constitucionales del proceso penal*”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Número 6, 1990, p. 60.

<sup>608</sup> Cfr. ESTEVE PARDO, José: *Op. Cit.*, pp. 99 y ss.

sujeción especial. Todo bajo el entendido de que la conjunción del ejercicio de cada una de estas potestades represivas con los principios de la legalidad sancionadora responde a la aspiración de alcanzar las garantías jurídicas que aseguren la vigencia de los derechos fundamentales y la justicia material en los procesos y procedimientos<sup>609</sup>.

### 2.5.1. El artículo 25.1 CE y la potestad penal

Dentro de la escala de los matices de aplicación del principio de legalidad, la Constitución hace pender sobre las potestades penales las tonalidades de mayor intensidad. Éstas son las más lesivas para la libertad individual de los ciudadanos. No en vano se ha dicho que el Derecho Penal posee las formas más contundentes de utilización de la violencia legítima por parte del Estado<sup>610</sup>. Por eso sobre su ejercicio recaen mayores exigencias derivadas del principio de la legalidad. En el Estado de Derecho existe una relación directamente proporcional entre el grado de invasión de los poderes punitivos sobre la libertad de los ciudadanos y la garantía constitucional de esta última.

Dogmáticamente, el principio de legalidad concentra cuatro garantías<sup>611</sup>: (i) criminal, (ii) penal, (iii) jurisdiccional y (iv) de ejecución. La garantía criminal asegura que el delito o falta se halle presente en una ley. La penal exige que la ley prevea no sólo la conducta punible, sino también la pena que debe ser impuesta. La jurisdiccional, por su parte, demanda que las penas sean administradas por un órgano jurisdiccional. Y

---

<sup>609</sup> Cfr. LOZANO, Blanca: “Panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración en Europa: despenalización y garantía”, *Revista de Administración Pública*, N° 121, 1990, p. 412.

<sup>610</sup> Sobre este particular véanse los agudos comentarios de VIVES ANTÓN, Tomás S.: “Ley y derechos fundamentales (*Acerva del principio de legalidad penal en materia penal*)” en MORENO CATENA, Víctor Manuel (Coordinador): “*Constitución y Derecho Público. Estudios en homenaje a Santiago Varela*”, Tirant lo Blanch, 1995, p. 508.

<sup>611</sup> Acudimos a la clasificación propuesta por CEREZO MIR, José: *Op. Cit.*, pp. 166-167; Cfr. QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: “*Parte...*”, *Op. Cit.*, p. 66; Cfr. MIR PUIG, Santiago: *Op. Cit.*, p. 114.

en virtud de la garantía de ejecución la pena también debe ser impuesta por un órgano judicial.

En España la doctrina acepta pacíficamente que el artículo 25.1 CE, identificado con el principio de legalidad, posee mayor riqueza dogmática que contenido práctico-normativo<sup>612</sup>. Esa norma alberga una formulación relativamente pobre del principio de legalidad. La Constitución sólo recoge en ella las garantías penal y criminal<sup>613</sup>. Ello ha llevado a que la parquedad con que está formulado el artículo 25.1 CE sea compensada con un esfuerzo interpretativo de los órganos jurisdiccionales, especialmente el Tribunal Constitucional. Se ha obtenido de este precepto mucho más de lo que su literalidad expresa, en obsequio de la completa vigencia del principio de legalidad. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha demostrado que las limitaciones del artículo 25.1 CE son siempre “vencibles”<sup>614</sup>. De este modo, a pesar de los normales problemas práctico-interpretativos envueltos en la aplicación del principio de legalidad, el Derecho Penal español es vigoroso en cuando garantías jurídicas y respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

### **2.5.2. El artículo 25.1 CE y la potestad administrativa sancionadora**

Hoy nadie duda que el constituyente haya constitucionalizado la potestad administrativa sancionadora en el artículo 25.1 del Texto Fundamental. Pero haciéndolo la sometió también a una especial “economía

---

<sup>612</sup> Por todos Cfr. COBO DEL ROSAL, Manuel y BOIX REIG, Javier: *Op. Cit.*, p. 192; ARROYO ZAPATERO, Luis: *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>613</sup> Así quedó establecido en la STC 8/1981, de 30 de marzo, FJ 2, en la cual se lee que “el principio de legalidad penal contenido en el art. 25.1 exige que la tipificación del delito y la fijación de la pena se hagan por norma legal y, por consiguiente, que la eventual extinción o modificación del tipo o la alteración de la pena hayan de realizarse asimismo por norma de igual rango”.

<sup>614</sup> Cfr. LAMARCA PÉREZ, Carmen: *Op. Cit.*, p. 107.

constitucional”<sup>615</sup>, que es la fuente de su racionalización. La ha limitado substancialmente al hacer depender su ejercicio de los principios de libertad y Estado de Derecho consagrados en la Constitución<sup>616</sup>.

Esa limitación no es, sin embargo, tan precisa ni exigente como lo es en el ámbito del Derecho Penal. De hecho, en la práctica existe una cierta flexibilidad del principio de legalidad en el Derecho Administrativo sancionador. Por eso, el segundo matiz en la escala de intensidad de la aplicación del artículo 25.1 de la Constitución española a los poderes punitivos del Estado corresponde al ámbito de las potestades sancionadoras de la Administración.

Los argumentos para la flexibilización de la aplicación del principio de legalidad a la actividad sancionadora de las administraciones públicas son básicamente los siguientes: (i) la necesidad de una Administración efectivamente cumplidora de sus competencias, pues se entiende que las sanciones administrativas son auxiliares de la intervención administrativa<sup>617</sup>; (ii) la imposibilidad de que en las leyes se prevean agotadamente todos los elementos de las acciones que han de ser punidas y de sus respectivas sanciones, lo cual trae consigo la necesidad de una con-

---

<sup>615</sup> Cfr. MESTRE DELGADO, Juan Francisco: “La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública” en “Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría”, Civitas, Madrid, 1991, p. 2496. En contra de esta idea Cfr. SUAY RINCÓN, José: “El Derecho Administrativo Sancionador: perspectivas de reforma”, Revista de Administración Pública, Número 109, 1986, pp. 187-188, para quien, en general, tiende a pensarse que la problemática que encierra la falta de garantías en la aplicación de sanciones administrativas es de poca entidad, pues no afectan suficientemente al ciudadano, lo cual es agravado por la ligereza con que se introducen potestades sancionadoras en los más variados instrumentos legales.

<sup>616</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la Administración: Dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 29, Madrid, 1981, pp. 359 y ss; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “Principios...”, Op. Cit., pp. 374; QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: “Parte...”, Op. Cit., p. 72.

<sup>617</sup> Cfr. HUERGA LORA, Alejandro: Op. Cit., p. 139.



creción de éstos en sede doméstica de la Administración<sup>618</sup>; y como consecuencia de los dos argumentos anteriores, (iii) el realismo al cual conlleva el hecho de que la aplicación cabal, en plenitud de intensidad, del arsenal del principio de legalidad al Derecho Administrativo sancionador causaría la “esclerosis”<sup>619</sup> de toda la actividad administrativa.

Acaso el principal problema práctico que debemos referir, en el cual reside el núcleo de la flexibilización antes mencionada, es el de la determinación del alcance de la reserva de ley en materia administrativa sancionadora, así como cuál es la interpretación que debe hacerse a la expresión “legislación vigente” contenida en el artículo 25.1 CE. Al respecto, la mayor parte de la doctrina<sup>620</sup> asume que la expresión “legislación vigente” no hace referencia a la necesaria sumisión a una ley formal, sino a otros instrumentos jurídicos tales como, por ejemplo, los reglamentos, siempre que no se trate de reglamentos autónomos sino ejecutivos<sup>621</sup>.

---

<sup>618</sup> Por todos Cfr. VALENCIA MARTÍN, Germán: “Derecho Administrativo Sancionador y principio de legalidad” en “Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. El principio de legalidad”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Cuadernos y Debates, N° 103, Madrid, 2000, p. 115.

<sup>619</sup> Cfr. QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: “La autotutela...”, *Op. Cit.*, p. 254.

<sup>620</sup> Por todos Cfr. HUERTA TOCILDO, Susana: “Principio...”, *Op. Cit.*, p. 19. Una variante de esta posición se encuentra en LAMARCA PÉREZ, Carmen: *Op. Cit.*, p. 118, para quien en materia administrativa sancionadora el reglamento ejecutivo es apto para cumplir con la cobertura legal requerida por el artículo 25.1 CE, pero tal cobertura ha de ser considerada residual y como una última opción.

<sup>621</sup> Nótese que estamos en presencia de la reversión de la antigua tesis de la “desvalorización del reglamento en materia sancionadora”, que fue el criterio dominante en este particular hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1978 (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “Principio de legalidad: Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 4, Número 10, Enero-Abril, 1984, p. 12). Y como bien afirma RUIZ ROBLEDO, ello supone la superación de la otrora concepción meramente formal de la reserva de ley (Cfr. RUIZ ROBLEDO, Agustín: “El rango...”, *Op. Cit.*, p. 606).

El hecho de que los artículos 25.1 CE y 9.3 CE no precisen el rango que debe poseer la norma que sirva de fundamento al ejercicio del poder punitivo de la Administración ha llevado a un generalizado y pacífico “ensanchamiento del principio de legalidad”<sup>622</sup>, el cual (i) ha sido aceptado tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, (ii) ha potenciado la versatilidad de la actividad administrativa y, lo más importante desde el punto de vista material y de la vigencia del Estado constitucional, (iii) no ha supuesto la vulneración de los derechos fundamentales de los administrados, pues se ha hecho conforme con las exigencias procedimentales de la dignidad humana que derivan del artículo 1.1 de la Constitución española.

### 2.5.3. El artículo 25.1 CE y la potestad disciplinaria

Aunque no forman parte del *ius puniendi* general del Estado, las potestades disciplinarias han de considerarse siempre como ordenadas al Estado de Derecho garantizado por la Constitución<sup>623</sup>. De hecho, la penetración del principio de legalidad en las relaciones especiales de sujeción es el problema jurídico más importante que éstas plantean. El Derecho disciplinario debe ser modulado por el principio de legalidad. Ello tiene categoría de exigencia absoluta en un verdadero Estado de Derecho. La dificultad real es, según ha dicho la doctrina extranjera más autorizada, cómo determinar la “intensidad de la juridificación”<sup>624</sup> del principio de legalidad en las relaciones de sujeción especial, es decir, cuán matizable es el principio de legalidad en este ámbito punitivo y establecer si acaso es más matizable que en los ámbitos del derecho administrativo sancionador general.

En este sentido, el Tribunal Constitucional estableció en su sentencia 42/1987, de 7 de abril, que en el seno de las relaciones de sujeción

---

<sup>622</sup> Cfr. NIETO, Alejandro: “Derecho...”, *Op. Cit.*, p. 205.

<sup>623</sup> Cfr. SIBURG, F.W.: “La jurisdicción disciplinaria en la República Federal Alemana”, *Revista de Administración Pública*, Número 46, 1965, p. 387.

<sup>624</sup> Cfr. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: “La teoría...”, *Op. Cit.*, p. 66.

especial “la propia reserva de ley pierde parte de su fundamentación material, en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del *ius puniendi* genérico del Estado” (FJ 2)<sup>625</sup>. Tal criterio fue complementado por lo dispuesto en la STC 61/1990, en la cual se lee que nada obsta para que siempre sea “exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como garantía de la seguridad jurídica del ciudadano. Otra cosa es que esos requisitos permitan una adaptación –nunca supresión– a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción” (FJ 8).

Queda claro, entonces, que en las relaciones de sujeción especial operan los matices de menor intensidad de aplicación del principio de legalidad. Pero ello no debe ser confundido en modo alguno con arbitrariedad o con falta de cobertura jurídica de norma sancionadora<sup>626</sup>. Por eso la doctrina ha sostenido que el verdadero criterio que permite *legitimar* el despliegue sancionador de la administración y *modular* el grado de garantías jurídicas observadas en beneficio de los administrados es si se está o no ante una relación de sujeción especial<sup>627</sup>.

---

<sup>625</sup> Pueden verse también las sentencias del Tribunal Constitucional STC 120/1990 y 234/1991, en las cuales se reitera este criterio.

<sup>626</sup> Al respecto véase el interesante artículo Cfr. ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel: “*Relaciones especiales de sujeción, legalidad sancionadora y servicios públicos*”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Núm. 17, 2002, p. 1787.

<sup>627</sup> Por todos PRIETO ÁLVAREZ, Tomás: *Op. Cit.*, p. 245; VALENCIA MARTÍN, Germán: *Op. Cit.*, p. 137.

### 3. La potestad sancionadora de las Cámaras parlamentarias

#### 3.1. La previsión constitucional de la potestad sancionadora de las Cámaras

Toda actividad estatal emerge de una potestad y de un ordenamiento<sup>628</sup>. Así está configurada la economía de actuación del poder público en el Estado constitucional. Si deseamos encontrar la especificidad de los fenómenos sancionadores intracámaras hemos de escudriñar, entonces, cuáles son la potestad y el ordenamiento que subyacen a la disciplina parlamentaria.

Con respecto a lo primero, la disciplina parlamentaria cobra vida en virtud del ejercicio de una potestad sancionadora que reside en las Cámaras legislativas. Se trata de los *poderes inherentes* de autopreservación que fueron explicados en el capítulo II. Reconocerlos es el punto de partida necesario en toda teorización sobre los sistemas sancionadores parlamentarios. Ello evita, por un lado, la tentación de incurrir en mimetismos acrílicos que conducen a adoptar ciegamente en nuestro campo los principios del Derecho Penal y del Derecho Administrativo sancionador, y, por otro, acaso lo más importante, previene contra el error de pensar que la disciplina parlamentaria no está afectada por la arquitectura constitucional general del Estado.

En lo concerniente a la segunda de las cuestiones, debe decirse que la disciplina parlamentaria es, ante todo, una realidad constitucional. Forma parte del ordenamiento constitucional del Estado. Su talante parlamentario deriva derechamente de la propia Constitución<sup>629</sup>. La potestad

---

<sup>628</sup> Cfr. NIETO, Alejandro: “Derecho...”, *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>629</sup> Esto reviste cierto interés, tanto práctico como conceptual, porque a diferencia de lo que ocurre en la tradición parlamentaria anglosajona, en la cual, como vimos en el Capítulo II, no es necesario que exista un reconocimiento constitucional expreso de las potestades punitivas de las Cámaras, en España, por el contrario, la disciplina parlamentaria sí se reconduce entera y expresamente al texto constitucional, lo cual ocurre, como veremos mejor al estudiar sus fuentes, a través del artículo 72 CE, cláusula para la autonomía de los parlamentos.

sancionadora de las Cámaras encuentra en el Texto Fundamental su fuente primaria de valores<sup>630</sup>. El Derecho Parlamentario no es un ordenamiento jurídico autónomo, sino un conjunto normativo incardinado en la Constitución y complementario de ésta<sup>631</sup>. Por eso a la disciplina parlamentaria no se la puede considerar un ordenamiento jurídico autónomo ni un ordenamiento jurídico incorporado a otro, en el sentido que Santi Romano atribuía a la expresión, a saber: “El ordenamiento de una institución comprendida en otra mayor frente al ordenamiento de esta última; así, por ejemplo, el derecho de un órgano estatal en relación con el derecho del Estado considerado globalmente”<sup>632</sup>. No siéndolo el Derecho Parlamentario, tampoco pueden serlo los sistemas de disciplina intracámaras, que son sólo una de sus tantas expresiones jurídico-institucionales.

### 3.2. Los elementos de la potestad sancionadora de las Cámaras

Como ocurre con toda potestad sancionadora, la de las Cámaras puede y debe ser analizada a la luz de los elementos que la conforman. Ello permite aprehender las relaciones que existen entre tales elementos, así como la fisonomía que –juntos– imprimen al todo del cual forman parte. Esto cobra especial importancia si se tiene en consideración que en los actos parlamentarios disciplinarios emanados del ejercicio de las potestades sancionadoras de las Cámaras se manifiestan enteramente cada uno de dichos elementos: (i) lo normativo, (ii) lo orgánico, (iii) lo subjetivo, (iv) lo material y (v) lo teleológico.

---

<sup>630</sup> Cfr. MOHRHOFF, Federico: *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>631</sup> A favor de esta tesis ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 32. En contra de esta opinión Cfr. DÍEZ-PICAZO, Luis María: “*La autonomía...*”, *Op. Cit.*, p. 81, para quien, bajo clara influencia de Santi Romano, los ordenamientos internos de las Cámaras constituyen subordenamientos diferenciados u ordenamientos de segundo grado, comprendidos dentro del ordenamiento general del Estado, en el que encuentran causa y fundamento.

<sup>632</sup> Cfr. ROMANO, Santi: “*El ordenamiento jurídico*”, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1963, p. 331.

### 3.2.1. Elemento normativo

El elemento *normativo* lo constituyen las fuentes de la disciplina parlamentaria, por cuyo título se ejercen legítimamente los poderes sancionadores de los cuerpos legislativos. Nótese que nos referimos a elemento normativo y no simplemente elemento reglamentario y/o jurídico-positivo. Queremos significar todas las realidades jurídicas que, aun no estando positivadas, tienen fuerza normativa en los sistemas sancionadores intracámaras. Entre ellos se cuentan (i) los principios generales del Derecho, (ii) la costumbre parlamentaria y, por supuesto, (iii) la jurisprudencia constitucional. Éstos, aunados a la Constitución<sup>633</sup> y a los reglamentos internos de las asambleas legislativas españolas<sup>634</sup>, conforman el completo espectro normativo de las potestades sancionadoras de las Cámaras.

### 3.2.2. Elemento orgánico

El elemento *orgánico* es aportado por las Cámaras en cuanto tales, así como por los órganos de gobierno de éstas<sup>635</sup>: el pleno en cuanto órgano supremo, la presidencia en cuanto órgano unipersonal y, finalmente, la mesa en cuanto órgano rector. Ello amerita una explicación.

---

<sup>633</sup> Debemos destacar que, después del artículo 72 CE, al cual ya nos hemos referido y del cual nos ocuparemos con mayor profundidad más adelante, acaso las normas constitucionales de mayor incidencia normativa en los sistemas de disciplina parlamentaria son, como veremos, los artículos 9.3 CE y, sobre todo, el artículo 25.2 CE.

<sup>634</sup> Conviene adelantar en este punto, aunque volveremos sobre ello cuando tratemos las fuentes de la disciplina parlamentaria, que todos los reglamentos de las Cámaras parlamentarias españolas contienen, sin excepción, apartados titulados “*De la disciplina parlamentaria*” o con palabras equivalentes, los cuales incluyen las normas que rigen el orden disciplinario interior y deben ser interpretadas de acuerdo a las directrices de la Constitución en la materia.

<sup>635</sup> Asumimos aquí el concepto desarrollado por Cfr. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*Hacia una teoría de los actos parlamentarios*”, Revista de Derecho Político, Número 9, 1981, p. 77, para quien órgano parlamentario es “aquel que es capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyéndole los efectos jurídicos de aquella”.

En términos generales, la titularidad de las potestades sancionadoras parlamentarias recae sobre las Cámaras propiamente dichas. Éstas son los sujetos de Derecho Público que reciben la titularidad de los poderes sancionadores de parte del ordenamiento jurídico. Por eso las sanciones de máxima gravedad, que ameritan la suspensión del estatus de parlamentario, son reservadas a los plenos de las Cámaras. Pero en los asuntos de tráfico parlamentario ordinario el ejercicio de tales potestades recae sobre los órganos de gobierno.

Primero sobre los presidentes, quienes en virtud de lo establecido en el artículo 72.3 CE adquieren un especial “relieve constitucional”<sup>636</sup> y son los “principales moduladores”<sup>637</sup> de los poderes administrativos y de las facultades de policía en el interior de las sedes de las asambleas legislativas<sup>638</sup>. Como se ha hecho notar en la doctrina extranjera, las constituciones modernas hacen de los presidentes “órganos indefectibles”<sup>639</sup> en el mantenimiento del orden parlamentario tanto en las sesiones como en el recinto y demás dependencias de los parlamentos. Y en segundo lugar las mesas, las cuales, debido a una cierta *fragmentación*<sup>640</sup> de las potestades

---

<sup>636</sup> Cfr. COLARULLO, Enzo: “I presidenti della Camera e del Senato” en AA.VV.: “La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale”, CEDAM, Milán, 1998, p. 139.

<sup>637</sup> Cfr. GÖRLITZ, Niklas: *Op. Cit.*, p. 275.

<sup>638</sup> Una interesante opinión sobre este particular, acaso fundada en la idea anglosajona de los privilegios parlamentarios como realidades jurídicas ancilares de las funciones constitucionales de los parlamentos, se encuentra en JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, Estefanía: “La presidencia del Parlamento andaluz”, Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, Número Extraordinario 1, 2003, Universidad de Sevilla e Instituto Andaluz de Administración Pública, p. 105, para quien los poderes administrativos y las funciones de policía son auxiliares y/o accesorias a la función de impulso y dirección de los trabajos parlamentarios que ejercen los presidentes.

<sup>639</sup> Cfr. PINELLI, Cesare: “Los presidentes de las asambleas parlamentarias en Italia”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, N° 12-13, Murcia, 2000, p. 70.

<sup>640</sup> En este particular merece la pena comentar que existe una gradación de sanciones, que repercute en la atribución de competencias sancionadoras a los distintos órganos de gobierno de las Cámaras. Ello será tratado cuando examinemos, en este mismo Capítulo, las

sancionadoras de las Cámaras, ejercen facultades disciplinarias cuando la gravedad del incidente antirreglamentario lo requiere. A pesar del importante rol punitivo que el artículo 72.3 CE atribuye a los presidentes, éstos no poseen el monopolio del ejercicio de las potestades sancionadoras de las Cámaras<sup>641</sup>.

Finalmente, debe acotarse que quedan formalmente fuera del elemento orgánico de la potestad sancionadora de las Cámaras las juntas de portavoces. Éstas no ejercen facultades represivas en ningún Parlamento español. Su función no es de dirección administrativa, sino de dirección política de las Cámaras<sup>642</sup>.

### 3.2.3. Elemento subjetivo

El elemento *subjetivo* se refiere a los destinatarios de la disciplina parlamentaria. Entran dentro de esta categoría los diputados y senadores, los funcionarios de la Administración parlamentaria y los terceros que interaccionan ocasionalmente con las Cámaras: observadores de las sesiones, representantes de los medios de comunicación y, por último, aunque no menos importante, miembros del Gobierno y demás altos funcionarios del Estado. Todos estos sujetos están obligados a respetar el orden parlamentario y todos son potencialmente sujetos sancionables

---

distintas medidas sancionadoras y disuasivas que conforman la disciplina parlamentaria. Por ahora basta señalar que las sanciones más graves corresponden al pleno, el cual posee todos los poderes de la cámara. La privación de algunos derechos de los parlamentarios corresponde a la mesa, y las llamadas a la cuestión y al orden son competencias del presidente, durante el desarrollo de las sesiones del pleno o de las comisiones.

<sup>641</sup> Al respecto Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Derecho...”, *Op. Cit.*, p.165; SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: “Las Cortes Generales en el sistema constitucional”, Tecnos, Madrid, 1984, p. 121; TORRES MURO, Ignacio: “Los órganos...”, *Op. Cit.*, pp. 124-125 y PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 334.

<sup>642</sup> Por todos los autores que sostienen consensualmente este criterio, Cfr. CANO BUESO, Juan: “Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “Parlamento y Derecho”, Vitoria, 1991, p. 262.



por el desorden causado tanto en las sesiones como en el recinto parlamentario. Pero sobre los parlamentarios, además de estas obligaciones de carácter genérico, recaen también obligaciones vinculadas a su condición de miembro de una Cámara que representa políticamente al electorado y ejerce funciones constitucionales. Se trata de los deberes propios del estatuto parlamentario, cuyo incumplimiento, como veremos en este mismo capítulo, es una de las vertientes subsistémicas de la disciplina parlamentaria.

### 3.2.4. Elemento material

El elemento *material* lo representan los actos, conductas o hechos que los reglamentos de las Cámaras tipifican como antijurídicos y violatorios del orden parlamentario. Sobre éstos se construye la tipificación normativa previa que exige la Constitución para la legitimidad de los actos sancionadores.

Tal elemento *material* posee una estructura interior que es común a todas las potestades punitivas. Está conformado por un aspecto normativo-reglamentario, en el cual se describen las conductas antijurídicas, y por un aspecto apreciativo o discrecional, en virtud del cual el órgano punitivo realiza la interpretación que lleva a subsumir una determinada conducta en un tipo antijurídico.

La peculiaridad en nuestro caso es que dicha estructura interior aparece de una manera atípica en las potestades sancionadoras de las Cámaras. El aspecto apreciativo juega un rol protagónico de mucha más importancia al que se observa en otras potestades punitivas. Ello se traduce, como es de esperar, en el hecho de que en el ámbito de los sistemas de disciplina parlamentaria son tolerados altos niveles de discrecionalidad en el ejercicio de las potestades sancionadoras de las Cámaras, sin que ello implique necesariamente violaciones a las más elementales garantías jurídicas o a los derechos fundamentales de los parlamentarios y demás sujetos sancionables.

### 3.2.5. Elemento teleológico

Y por último, el elemento *teleológico* coincide con la necesidad finalista de hacer imperar, en todo momento y para toda actuación, el orden parlamentario. Éste es la nota central definitoria de la disciplina parlamentaria<sup>643</sup>. La razón de ser de todas las normas y sanciones es la preservación del orden y del buen funcionamiento de las Cámaras<sup>644</sup>. Por eso los órganos de gobierno de las Cámaras, en especial los presidentes, son “defensores del orden parlamentario”, según atinadamente lo ha hecho notar Fernández Rodríguez<sup>645</sup>.

### 3.3. Los bienes jurídicos protegidos por la potestad sancionadora de las Cámaras

Por bien jurídico entendemos todo aquello que es apto para satisfacer una necesidad humana<sup>646</sup>, en cuya virtud se puede reclamar y/o brindar protección jurídico-punitiva por parte del Estado<sup>647</sup>. Allí en donde existe una potestad punitiva existe también, de manera previa, un bien jurídico cuya valía social es reconocida por el ordenamiento jurídico, hasta el punto de protegerla, incluso represivamente, a través de limitaciones a los derechos fundamentales de los sujetos que atenten en su contra.

Las potestades sancionadoras de las Cámaras suponen también la existencia de bienes jurídicos valiosos para la vida funcional de las instituciones legislativas y que, por lo tanto, han de ser tutelados actual o preventivamente por la disciplina parlamentaria. De lo contrario esta

---

<sup>643</sup> Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 335.

<sup>644</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria. Una...*”, *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>645</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio: *Op. Cit.*, p. 147.

<sup>646</sup> Cfr. ROCCO, Arturo: “*L’oggetto del reato e Della tutela iniridico penale?*”, *Opere*, Vol. 1, en COBO DEL ROSAL, Manuel y QUINTANAR DÍEZ, Manuel, “*Instituciones de Derecho Penal español. Parte General*”, CESEJ-Ediciones, Madrid, 2004, p. 51.

<sup>647</sup> Cfr. MIR PUIG, Santiago: *Op. Cit.*, pp. 124.

última no podría estar justificada constitucionalmente en los esquemas del Estado de Derecho.

Dentro de tales bienes podemos distinguir entre bienes jurídicos *infravalentes* y bienes jurídicos *supravalentes*. Todos son tutelados por la actividad sancionadora de las Cámaras, aunque, claro está, en distintos momentos de reacción y con variantes en las intensidades represivas.

### 3.3.1. Bienes jurídicos *infravalentes*

Los bienes jurídicos *infravalentes* son aquellos que representan el objeto directo de cada medida concreta a través de la cual se ejercen las potestades sancionadoras parlamentarias. Coinciden con el fin inmediato perseguido por cada una de las tres manifestaciones de la disciplina parlamentaria, a saber: (i) las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, (ii) las llamadas a la cuestión y al orden y, por último, (iii) las sanciones para asegurar el debido respeto al recinto parlamentario.

En el caso de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los diputados y senadores se tutela el ejercicio mismo del cargo parlamentario, así como la representación política efectiva. Con las llamadas a la cuestión y al orden se tutela la libre deliberación parlamentaria en las sesiones del pleno y de las comisiones. Y a través de las sanciones para salvaguardar el recinto parlamentario se tutela el demanio público, en cuanto vinculado al ejercicio constitucional de las funciones representativas y a la dignidad y buena imagen de las Cámaras.

Conviene señalar que los bienes jurídicos *infravalentes* poseen sustantividad propia. Representan condiciones necesarias —aunque no suficientes— para una normal actividad parlamentaria. Sin embargo, acaso su característica más importante es que adquieren mayor valía para la vida parlamentaria en la medida en que, como veremos a continuación, se ordenan a los bienes jurídicos *supravalentes*, que también son protegidos por la disciplina parlamentaria, y, muy importante, en cuanto participan de estos últimos.

### 3.3.2. Bienes jurídicos *supraivalentes*

Con la expresión bienes jurídicos *supraivalentes* nos referimos a aquellos a los cuales se ordenan todas las medidas sancionadoras y persuasivas que conforman la disciplina parlamentaria. Poseen naturaleza supraivalente porque se identifican más radicalmente con los fines perseguidos por el Parlamento y, consecuentemente, a ellos se ordenan los bienes jurídicos *infraivalentes*.

Los tres bienes jurídicos *supraivalentes* son (i) el orden parlamentario, (ii) el correcto funcionamiento de las Cámaras y (iii) la honorabilidad y buena imagen de la institución parlamentaria frente a la opinión pública y a los demás poderes del Estado. A éstos, merece la pena insistir, se orientan cada una de las manifestaciones punitivas y disuasorias ejercidas al amparo de las potestades sancionadoras de las Cámaras.

En el caso del orden parlamentario, la cuestión estriba en determinar qué se entiende por éste. Al respecto hay una concepción amplia y otra restringida. Para parte de la doctrina<sup>648</sup>, con la cual coincidimos, el orden parlamentario es un concepto comprensivo de todo el sistema de la disciplina parlamentaria, el elemento teleológico de ésta, lo cual lo convierte en el más importante de los bienes jurídicos protegidos por los fenómenos sancionadores intracámaras. Se trata de una concepción que excede lo meramente sancionador y apunta a englobar todos los fenómenos institucionales de las Cámaras. Por eso el orden parlamentario aparece, por decirlo de algún modo, como una suerte de *primus inter pares* de los bienes jurídicos *supraivalentes* y, en general, de todos aquellos que son protegidos por los sistemas sancionadores de disciplina parlamentaria. Otra parte de la doctrina<sup>649</sup>, sin embargo, conceptualiza el orden parlamentario como una realidad restringida, que se circunscribe a las sanciones para el mantenimiento del decoro y la cortesía en los debates y a las sanciones para la salvaguarda del recinto parlamentario. Según este punto de vista –en nuestra opinión reduccionista– las sanciones por el

---

<sup>648</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “Tratado...”, *Op. Cit.*, p. 774.

<sup>649</sup> Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 325.

incumplimiento de los deberes de los parlamentarios no procuran el orden parlamentario general, sino, simplemente, el cumplimiento de tales deberes; lo cual, de aceptarse, impediría catalogar el orden parlamentario como un bien jurídico *supravalente*.

Con relación al buen funcionamiento de las Cámaras, Torres Muro ha señalado que éste es, sin lugar a dudas, el bien jurídico que, por antonomasia, protege la disciplina parlamentaria<sup>650</sup>. En este planteamiento se recoge la visión clásica de la disciplina parlamentaria que hemos explicado en el capítulo I. Según esta perspectiva, disciplinar los asuntos parlamentarios equivale a ordenarlos racionalmente. Se trata de una racionalización que, por su valía para el Estado constitucional, emerge como un auténtico bien jurídico protegido, con naturaleza *supravalente*, y constituye una de las mayores exigencias prácticas que el Derecho Constitucional impone sobre los actores parlamentarios.

Finalmente, en cuanto a la honorabilidad y buena imagen de la institución parlamentaria, hay que decir que un Parlamento que no castigue su desorden intestino se coloca a sí mismo en una situación de “devaluación frente a la opinión pública”<sup>651</sup>. La representación parlamentaria es, necesariamente, una representación publicitada<sup>652</sup> y el mandato parlamentario cobra importancia a través de la publicidad porque los ciudadanos ven proyectadas sus opiniones y opciones políticas en las personas y actividades de los representantes<sup>653</sup>. De allí que sancionar (i) el incumplimiento de los deberes de los diputados y senadores, (ii) el sabotaje a los debates y deliberaciones y (iii) los agravios al recinto parlamentario coadyuve decisivamente a los procesos que De Vega ha denominado de

---

<sup>650</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria. Una...*”, Op. Cit., p. 31.

<sup>651</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria. Una...*”, Op. Cit., 2005, p. 21.

<sup>652</sup> Cfr. ITURBE MACH, Andoni: “*Algunas notas sobre el acceso a la documentación parlamentaria*”, Revista de las Cortes Generales, N° 43, Madrid, 1998, p. 410.

<sup>653</sup> Cfr. ABELLÁN, Ángel Manuel: “*El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto*”, Revista de las Cortes Generales, N° 18, Madrid, 1989, p. 195.

“permanente legitimación de las asambleas legislativas”<sup>654</sup>. Cuando las Cámaras protegen, mediante medidas punitivas, lo que enturbia su funcionamiento constitucional, están creando una concordancia entre Política y Derecho que es altamente demandada por las sociedades democráticas de nuestros días<sup>655</sup>. Y en la necesidad de alcanzar dicha concordancia estriba, precisamente, buena parte de la finalidad existencial de las potestades sancionadoras ejercidas en el seno de las Cámaras parlamentarias.

### 3.4. La potestad sancionadora como expresión de la autonomía punitiva de los parlamentos

Como fue señalado *ut supra*, los sistemas disciplinarios intracámaras deben ser analizados en clave de autonomía parlamentaria. Se ordenan al desarrollo funcional autónomo de las Cámaras legislativas. Así ha sido desde los orígenes medievales de la institución parlamentaria, según lo que pudo constatarse en el capítulo II, y así es en la actualidad de las asambleas políticas contemporáneas. Las realidades punitivas son esenciales al concepto mismo de autonomía parlamentaria.

Lo anterior fue reconocido por el constituyente español de 1978. En el Texto Fundamental la autonomía punitiva de las Cámaras aparece —no podía ser de otra manera— como una manifestación del principio general de autonomía parlamentaria. O dicho de otro modo, acaso más preciso y completo: en la Constitución existe una peculiar gradación de fenómenos de autonomía que va de lo general a lo particular y resulta nuclear para el cabal entendimiento de los sistemas sancionadores de los cuerpos legislativos. La autonomía parlamentaria contiene a la autonomía punitiva y esta última, como expresión específica suya, contiene a la po-

---

<sup>654</sup> Cfr. DE VEGA, Pedro: “Parlamento y opinión pública” en RAMÍREZ, Manuel: “El Parlamento a debate”, Editorial Trotta, Fundación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales LUCAS MALLADA, 1997, p. 181.

<sup>655</sup> Cfr. TUDELA ARANDA, José: “La función parlamentaria de información política”, en “Parlamento y comunicación. Nuevos retos. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos”, Tecnos, Pamplona, 2005, p. 54.

testad sancionadora de las Cámaras. Se trata de relaciones continente-contenido que se eslabonan recíprocamente en obsequio de la independencia institucional del Parlamento.

Esta gradación se aprecia con mayor claridad si se examina cuidadosamente la estructura interior del artículo 72 CE. Para lograrlo es útil hacer una *lectura topográfica* de esta norma. En primer lugar, se dispone en el artículo 72.1 CE que las Cámaras (i) establecen sus propios reglamentos, (ii) aprueban autónomamente sus presupuestos y (iii) regulan el estatuto de su personal. Con ello el constituyente previó la autonomía parlamentaria en tres de sus manifestaciones clásicas: lo reglamentario, lo presupuestario y lo funcionarial o de personal. Después, en segundo lugar, el artículo 72.2 CE da entidad a los órganos de gobierno de las Cámaras, es decir, a los presidentes y a las mesas, cuyo mecanismo de elección y régimen competencial queda en su mayor parte confiado a la voluntad reglamentaria de las propias Cámaras. Se trata de la llamada autonomía de gobierno interno de las asambleas políticas. Y en tercer lugar, consecuencia lógica e inevitable de todo lo dicho hasta ahora, el artículo 72.3 CE consagra la autonomía punitiva de las Cámaras. Les otorga una potestad sancionadora cuyo ejercicio es atribuido a los presidentes de las mismas.

Así, queda claro que la Constitución crea los elementos materiales de la autonomía parlamentaria (artículo 72.1 y 72.3 CE), crea los órganos competentes para ejercerlos (artículo 72.2 CE) y, finalmente, vincula uno de esos elementos materiales, en concreto la autonomía punitiva, con uno de los dos órganos para la autonomía de gobierno interno: el presidente.

Esta vinculación reviste mucha importancia a los efectos de nuestras indagaciones. Como ha hecho notar Torres Muro, hace que los presidentes se encuentren en el centro del ejercicio de la función punitiva<sup>656</sup>. Es éste un dato que nos da la clave de bóveda para entender el quicio constitucional de la potestad sancionadora de las Cámaras. Esta última es una concreción de la autonomía punitiva de los parlamentos, una facul-

---

<sup>656</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*Los órganos...*”, *Op. Cit.*, p. 111.

tad de actuación de las Cámaras en materia represiva que la Constitución confiere expresamente a las mismas —conviene repetir— en órgano de sus presidentes. Ello se hace más que patente en la letra del artículo 72.3 CE. Allí se establece que los presidentes ejercen en nombre de las Cámaras todos los poderes administrativos y las facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes. Por eso a dicha norma puede denominársele *la cláusula de la autonomía punitiva de los parlamentos*, y es la fuente constitucional primaria e indiscutible de donde mana toda potestad sancionadora intracámaras.

### 3.5. La potestad sancionadora y la distinción entre autonomía parlamentaria y autonomía administrativa de los parlamentos

Habiendo visto que la potestad sancionadora de las Cámaras es expresión de la autonomía punitiva de los parlamentos, procede ahora distinguir siquiera brevemente dos realidades jurídicas que, aunque intrínsecamente conexas, son diferentes y, más aún, necesariamente diferenciables. Nos referimos, por un lado, a la autonomía parlamentaria y, por otro, a la autonomía administrativa de las Cámaras. Vaya por delante que no pretendemos dogmatizar sobre este particular. Al respecto hay abundante y provechosa doctrina<sup>657</sup>. Sólo lo referiremos tangencialmente en la medida en que ello es de utilidad para interpretar adecuadamente —a modo de decantación— los factores que están presentes en el artículo 72.3 CE.

La diferenciación enunciada es importante porque, como explicaremos más adelante, en el artículo 72.3 CE hay un desdoblamiento de la potestad sancionadora de las Cámaras (“poderes administrativos” y “facultades de policía”) que se fundamenta, precisamente, en una clara dis-

---

<sup>657</sup> Cfr. DÍEZ-PICAZO, Luis María: “*La autonomía...*”, *Op. Cit.*, sobre el cual hemos hecho reiteradas referencias; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “*La teoría del órgano en el Derecho Administrativo*”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Núm. 40-41, Madrid, 1984, pp. 43 y ss; GARRIDO FALLA, Fernando: “*La Administración parlamentaria*”, en “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984, pp. 89 y ss; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “*Artículo...*”, *Op. Cit.*, pp. 392 y ss.



tinción entre autonomía parlamentaria y autonomía administrativa de las Cámaras.

Para distinguir mejor ambos conceptos nos interesa acudir nuevamente a las categorías “continente” y “contenido”. La autonomía parlamentaria es el continente de la autonomía administrativa de las Cámaras, pues la excede por mucho y se sirve de ella como sustrato material para la organización y funcionamiento autónomos de los cuerpos legislativos. Cierto es que la autonomía administrativa es un elemento *sine qua non* de la autonomía parlamentaria. De hecho, como se ha señalado en la doctrina<sup>658</sup>, sus elementos son los mismos que conforman la autonomía parlamentaria. El constituyente, al trazar las líneas de la autonomía parlamentaria, trazó también las bases de la autonomía administrativa intracámaras. Pero nada de esto debe conducir a la identificación conceptual y/o práctica de las dos realidades *in comento*.

Dejando claro lo anterior, debemos esgrimir una premisa capital para el análisis de la potestad sancionadora de las Cámaras que haremos en el siguiente apartado: todo fenómeno parlamentario-administrativo pertenece, por fuerza, al ámbito de la autonomía parlamentaria. Tiene la impronta de ésta última. Pero al contrario no ocurre lo mismo. No hay, por decirlo en términos de lógica filosófica, *convertibilidad* de las premisas. No todo fenómeno de la autonomía parlamentaria puede ser considerado como de naturaleza parlamentario-administrativa. Se suscita aquí lo característico de las relaciones continente-contenido, todo-parte, que rige la interacción de la autonomía administrativa de las Cámaras y la autonomía parlamentaria.

De igual modo, situándonos en el ámbito más concreto de lo punitivo, que es en el que nos interesa movernos, debe establecerse una premisa análoga a la anterior: toda manifestación administrativo-sancionadora que se suscita en las Cámaras es necesariamente parte de la autonomía punitiva de las mismas (artículo 72.3 CE). Pero no puede predicarse lo contrario. Aquí tampoco hay convertibilidad de premisas.

---

<sup>658</sup> Cfr. GÓMEZ RIVAS, José Vicente: “La Administración parlamentaria española. Creación y consolidación”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pp. 43 y ss.

No toda expresión punitiva de las Cámaras tiene necesariamente naturaleza administrativo-sancionadora. Buena parte del rango abarcado por la autonomía punitiva de los parlamentos trasciende lo materialmente administrativo.

### 3.6. El desdoblamiento de la potestad sancionadora de las Cámaras: poderes administrativos y facultades de policía

Teniendo en cuenta, entonces, que (i) la potestad sancionadora de las Cámaras se incardina en la autonomía punitiva de las mismas y que (ii) la autonomía parlamentaria es un concepto más amplio que el de autonomía administrativa, debemos avanzar en el análisis pormenorizado del artículo 72.3 CE, en cuanto *cláusula de la autonomía punitiva* a través de la cual la Constitución atribuye a las Cámaras una única potestad sancionadora desdoblada en dos naturalezas jurídico-represivas: (i) la administrativa, que como indicaremos posteriormente debería ser más propiamente llamada *disciplinaria*, y (ii) la de policía.

En efecto, dicha norma establece 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”.

Tal desdoblamiento, expresión inequívoca de la autonomía funcional de los parlamentos<sup>659</sup>, no es obra del azar. Tampoco es una menudencia constitucional. Por el contrario, es el causante de que bajo la genérica expresión *disciplina parlamentaria* los reglamentos de las Cámaras concentren para éstas la posibilidad “exclusiva y excluyente”<sup>660</sup> de aplicar un abanico de diferentes medidas sancionadoras que (i) responden a distintas necesidades funcionales y (ii) protegen diversos bienes jurídicos.

---

<sup>659</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “*Los actos...*”, *Op. Cit.*, p. 66.

<sup>660</sup> En este sentido Cfr. CID VILLAGRASA, Blanca: “*La Administración parlamentaria*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 3, Madrid-Junio de 2000, p. 132, para quien la primera consecuencia derivada del artículo 72.3 CE es que ningún órgano del Estado distinto a la presidencia de las Cámaras podrá intervenir en estas materias, salvo cuando los reglamentos dispongan la interacción de ésta con el pleno y la mesa.

A continuación analizaremos por separado cada naturaleza punitiva comprendida en el artículo 72.3 del texto de la Constitución. Las escindiremos en la mayor medida posible de modo que, una vez finalizada la tarea de examinarlas aisladamente, quede rigurosamente acotado cuál es el contenido sustantivo de dicha norma que sirve de fundamento constitucional a los sistemas reglamentarios de disciplina parlamentaria. También quedará claro, de manera residual, qué parte de la potestad sancionadora de las Cámaras del artículo 72.3 CE no fundamenta jurídicamente tales sistemas.

### 3.6.1. Poderes administrativos

#### A. *El problema*

El análisis del sintagma “poderes administrativos” del artículo 72.3 CE trae aparejada una vicisitud semántica y, a la postre, un problema interpretativo. Semánticamente hablando, pareciera que la expresión poderes administrativos debe ser entendida literalmente, es decir, ha de ser puesta en clave de la jerga técnica derivada de la teoría sobre la actividad materialmente administrativa en el interior de las Cámaras. Se trataría de facultades que titulan a quienes las ejercen para dictar los actos materialmente administrativos que la doctrina ha denominado “actos de autoadministración de los órganos no administrativos del Estado”<sup>661</sup>. Éstos tienen la peculiaridad de ordenarse a la satisfacción de intereses meramente domésticos o internos de la organización administrativa en la que se suscitan. Nunca se orientan –por lo menos no de manera directa– al beneficio de otra organización estatal. Tampoco al provecho de la ciudadanía.

Dentro de esta clase de actos se hallan, por supuesto, ciertos actos disciplinarios. En el caso que nos ocupa, actos disciplinarios dirigidos al castigo de los funcionarios o personal integrado en la Administración parlamentaria. Ésta, como cualquier otra Administración pública u orga-

---

<sup>661</sup> Cfr. DÍEZ-PICAZO, Luis María: “*La autonomía...*”, *Op. Cit.*, p. 17.

nización administrativa, tiene la potestad natural –según ya se ha explicado en el apartado 2.3 de este capítulo– de salvaguardar punitivamente su propio orden interior de funcionamiento y de organización. Para ello está en plena capacidad jurídica de sancionar al personal de las Cámaras. Lo hace en aplicación de categorías pertenecientes a la teoría de las relaciones de sujeción especial, en el marco del derecho funcionarial.

El problema surge al observar que existen otras medidas punitivas impuestas en el seno de las Cámaras, que tienen carácter disciplinario y se ordenan al interés exclusivo del cuerpo legislativo implicado, pero no puede predicárseles naturaleza administrativa. Nos referimos a las sanciones que recaen sobre los miembros de las Cámaras por el incumplimiento de sus deberes como parlamentarios.

Lo primero que salta a la vista en este particular es uno de los pilares más sólidos sobre los que se levantan la organización y gobierno interno de la institución parlamentaria, a saber: que los diputados y senadores no son funcionarios ni personal de las asambleas legislativas<sup>662</sup>. Son representantes del pueblo congregados colegialmente en las Cámaras de acuerdo al principio de igualdad, sin ninguna veta de jerarquía entre ellos. No hay entre los parlamentarios ninguna relación de sujeción especial<sup>663</sup>. No la hay entre ellos mismos, ni tampoco de ellos con respecto a la Cámara en la cual están legítimamente integrados. De allí que, no formando parte de la Administración parlamentaria y no mediando relación

---

<sup>662</sup> Al respecto puede leerse con provecho OLIVÁN DEL CACHO, Javier: “*La negativa judicial a considerar a los diputados como trabajadores al servicio del Parlamento (Nota sobre la Sentencia de 30 de septiembre de 1999 de la Sala de lo Social del Tribunal de Justicia de Aragón)*”, Parlamento y Constitución. Anuario, N° 3, 1999, pp. 125 y ss., en el cual se resumen los criterios doctrinales por los cuales los parlamentarios no tienen estatus de funcionarios de las Cámaras parlamentarias.

<sup>663</sup> Hasta donde alcanza nuestro conocimiento, el único autor de la doctrina española en contra de esta opinión es ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *Op. Cit.*, p. 508, para quien los miembros de las Cámaras sí se encuentran en relación de sujeción especial con respecto al presidente, lo cual constituye la “apoyatura técnico-jurídica” de los poderes disciplinarios por medio de cuyo ejercicio se castiga el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios.

jerárquica ninguna, no se los puede castigar de acuerdo a los esquemas de las relaciones de sujeción especial.

Ocurre, sin embargo, que la práctica jurídica intracámaras muestra a diputados y senadores como sujetos enteramente disciplinables en materia de incumplimiento de deberes. Se asume, de manera análoga a lo que ocurre con los funcionarios de la Administración parlamentaria, que el incumplimiento de tales deberes pone en riesgo la buena marcha de los asuntos cursados en las Cámaras. A los parlamentarios se los castiga a través de una facultad punitiva que, a primera vista, parece proceder de los poderes administrativos de los presidentes y que, vale precisar, no puede ser considerada de *policía*, como sí lo es la de las llamadas a la cuestión y al orden y la de las sanciones para la defensa de la sede de las Cámaras. Estamos en presencia de castigos sobre sujetos “familiares” al Parlamento, relacionados habitualmente con éste, y nunca sobre terceros ajenos a los mismos. Se trata, de acuerdo con la conocidísima sentencia de Duguit<sup>664</sup>, de poderes disciplinarios (no administrativos) que “no pueden sino aplicarse a los miembros de las Cámaras en su calidad de tales y por actos relativos a sus funciones”. En estos casos las Cámaras reaccionan de manera ponderada y reflexiva, a través del *iter* procedimental establecido *ad hoc*, en contra de la inobservancia de deberes que, mediando la voluntad popular, han sido libre y previamente adquiridos por los parlamentarios.

La empresa que tenemos por delante es, entonces, aclarar si los poderes administrativos ejercidos por los presidentes de las Cámaras, de conformidad con el artículo 72.3 CE, son el fundamento constitucional de las sanciones que recaen sobre los parlamentarios por el incumplimiento de los deberes propios de su estatus o si, por el contrario, el fundamento de tales sanciones debe ser encontrado en otro intersticio del ordenamiento jurídico. Para avanzar en nuestros propósitos procederemos de la siguiente manera: primero, (i) sugeriremos un modelo de interpretación de los “poderes administrativos” de los presidentes; segun-

---

<sup>664</sup> Cfr. DUGUIT, León: “*Manual de Derecho Constitucional*”, Editorial Comares, Granada, 2005, p. 375.

do, (ii) referiremos algunos ejemplos disciplinarios existentes en el ordenamiento jurídico español que pueden ayudar a conocer, aunque sea por contraste, la especificidad de los poderes disciplinarios en el ámbito del incumplimiento de los deberes parlamentarios; y, por último, (iii) esbozaremos algunas ideas sobre dicha especificidad.

*a. Una propuesta de interpretación: los poderes administrativos de los presidentes como poderes disciplinarios*

La locución “poderes administrativos” del artículo 72.3 CE debe ser interpretada –a pesar de lo literalmente expresado en el texto fundamental– en el sentido de “poderes disciplinarios”. Para sustentar la conveniencia de asumir esta clave hermenéutica es necesario, por un lado, (i) referirnos brevemente al origen del artículo 72.3 CE durante el proceso constituyente de 1977-1978, y, por otro, (ii) aportar los argumentos jurídicos que, a la vista de la estructura interior del artículo 72 CE, sostienen nuestro razonamiento.

*i. El origen del artículo 72.3 CE*

En la doctrina se ha sostenido que la redacción del artículo 72.3 de la Constitución española fue inspirada en el artículo 40.2 de la Ley Fundamental de Bonn<sup>665</sup>. La formulación alemana, en efecto, establece que “El presidente ejercerá derechos domésticos y poderes de policía en el recinto del Bundestag”<sup>666</sup>. Sobre este particular no hay evidencia en el

---

<sup>665</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad y PENDÁS GARCÍA, Benigno: “Artículo 72.3. –Potestades administrativas de las Cámaras” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “Comentarios a la Constitución española de 1978”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, p. 460 y SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Derecho...”, *Op. Cit.*, p. 127.

<sup>666</sup> Comentan este precepto ACHTERBERG, Norbert y SCHULTE, Martin: “Artikel 40” en MANGOLDT, Hermann y KLEIN, Friedrich: “Das Bonner Grundgesetz: Kommentar”, 4ta Edición, Vahlen, München, Tomo II, 1999-2000, pp. 1311 y ss.; y MORLOK, Martin: “Artikel

Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes. Sin embargo, el artículo 64.3<sup>667</sup> del *Anteproyecto Constitucional* sometido a consideración de las mencionadas Cortes en enero de 1978<sup>668</sup>, que posteriormente fue incorporado sin ninguna modificación como artículo 72.3 de la actual Constitución, calca de manera casi exacta la disposición germana que hemos aludido.

Esta incorporación marca un hito en el constitucionalismo español. Recoder de Casso<sup>669</sup> ha puesto de relieve que nunca antes ningún texto constitucional dedicó contenido normativo a las funciones de los presidentes de las Cámaras. Desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1931, todos los textos fundamentales se limitaban a mencionar al presidente en cuanto órgano parlamentario unipersonal<sup>670</sup> y, en el mejor de los casos, a describir los mecanismos para su elección o nombramiento. Pero no le atribuían expresamente ninguna competencia.

---

40” en DREIER, Horst: “*Grundgesetz. Kommentar*”, Mohr Siebeck, Tomo II, Tubinga, 1998, pp. 862 y ss.

<sup>667</sup> “(...) 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”.

<sup>668</sup> Cfr. B.O.C del 5 de enero de 1978. Para un comentario sobre dicho *Anteproyecto* puede leerse ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*”, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 55.

<sup>669</sup> Con respecto a este particular puede leerse en RECODER DE CASSO, Emilio: “*Artículo 72.3*”, *Op. Cit.*, p. 768, que ninguna Constitución española anterior a la de 1978 normó expresamente los poderes de los presidentes de las Cámaras parlamentarias. Se limitaban a prever la figura del presidente, así como el mecanismo de elección de éste.

<sup>670</sup> Sobre la previsión constitucional de la figura del presidente en el constitucionalismo histórico español Cfr. GANDARIAS ALONSO DE CELIS, Sofía: “*Los Presidentes de las Cortes y del Congreso de los Diputados 1810-2004*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 62, Madrid, 2004, p. 182, en donde se da cuenta de las referencias constitucionales al presidente en cada Constitución que ha estado vigente en España, a saber: “Constitución de 1812, arts. 112, 118, 119, 121 y 123; Constitución de 1837, arts. 30 y 31; Constitución de 1845, arts. 29 y 30; Constitución de 1876, arts. 35 y 36; Constitución de 1931, art. 74 y Constitución de 1978, arts. 64, 72, 78, 90, 99 y 109”. Y sobre el presidente como órgano unipersonal en perspectiva constitucional histórica Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*Los órganos...*”, *Op. Cit.*, p. 3.

Los cometidos presidenciales, que lógicamente existían y eran efectivamente ejercidos, debían ser encontrados en la mismísima práctica parlamentaria, con sus usos y costumbres, o en la teoría de la organización intracámaras.

Ante tal novedad, cualquier enunciado técnico empleado para significar las competencias de los presidentes carecía de arraigo y contenido en la tradición parlamentaria española. Tanto los “derechos domésticos” del artículo 40.2 de la Ley Fundamental de Bonn como los “poderes administrativos” postteriormente acogidos en España eran soluciones adivinadas en la procura de un mejor desarrollo institucional de las Cortes Generales. Al respecto, no podemos alcanzar certeza sobre las motivaciones por las cuales el constituyente español optó por los poderes administrativos en vez de los derechos domésticos. Sobre eso, repetimos, no hay ningún registro objetivo en los debates constituyentes. El dato cierto es, por el contrario, la vigencia de unos “poderes administrativos” que, junto a las “facultades de policía”, conforman la autonomía punitiva de las Cámaras. Por eso, lo procedente en el caso que nos ocupa es encontrar la inteligencia y alcance de dichos poderes a través de una adecuada interpretación.

### *ii. Argumentos para esta interpretación*

Visto el origen del artículo 72.3 CE, así como su parentesco con el artículo 40.2 de la Ley Fundamental de Bonn, corresponde esgrimir las razones por las cuales debe interpretarse que los poderes administrativos de los presidentes han de ser entendidos como poderes disciplinarios. Para ello, primero estableceremos qué entendemos por poderes disciplinarios a los efectos de esta investigación. Luego, basados en lo anterior, avanzaremos en la exposición de nuestros argumentos.

Por poderes disciplinarios entendemos, entonces, (i) aquellas facultades ejercidas por un órgano jurídicamente competente (ii) sobre sujetos integrados permanentemente en una estructura organizativa, a través de las cuales (iii) se sanciona el incumplimiento de los deberes propios del cargo o función de dichos sujetos, pues ello (iv) menoscaba



la organización y funcionamiento interiores de la estructura organizativa en cuestión. De allí que, como ya se ha explicado antes, a los disciplinarios se los pueda denominar también *poderes domésticos* o *derechos domésticos*, tal como se lee en el artículo 40.2 de la Ley Fundamental de Bonn.

Así las cosas, la primera razón por la cual los poderes administrativos deben ser interpretados como poderes disciplinarios tiene que ver con la *estructura interior* del artículo 72 CE. En el numeral 2º de esta norma, como ya hemos hecho notar, se crean los órganos (presidente y mesa) que ejercerán las competencias administrativas de las Cámaras. Los poderes administrativos quedan implícitamente adjudicados a estos órganos, y serán ejercidos unipersonalmente por el presidente cuando así proceda de acuerdo a los reglamentos, y colegialmente por la mesa – coordinada siempre por el presidente– en caso de que así sea reglamentariamente prescrito. No hace falta ninguna mención constitucional expresa que atribuya poderes materialmente administrativos al presidente y/o a la mesa.

En segundo lugar, porque en el artículo 72.3 CE se concentran los fenómenos sancionadores de la autonomía punitiva de las Cámaras. Y éstos son, típicamente, los poderes domésticos o disciplinarios y los poderes de policía. Como ya hemos señalado, existe una gradación de elementos de autonomía en la estructura del artículo 72 CE. Dentro de dicha gradación corresponde al numeral 3º, que es el último y más concreto de los elementos de la autonomía intracámaras, albergar la autonomía punitiva. Por eso debe asumirse que el constituyente ha querido hacer alusión a los poderes disciplinarios, los cuales son una concreción de los poderes administrativos en materia sancionadora, pero también hacen referencia a los poderes de los presidentes para castigar el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios.

Por último, en tercer lugar, porque, como ya hemos explicado, en el artículo 72.3 CE se concentra la autonomía punitiva de las Cámaras *in genere*, no una mera posibilidad administrativo-sancionadora. Tal autonomía punitiva debe ser aprehendida como un todo. Comprende potestades disciplinarias y potestades de policía. Las primeras, a su vez, se bifurcan en potestades administrativo-disciplinarias, que son ejercidas so-

bre funcionarios de la Administración parlamentaria, y en –llamémoslas así– potestades de disciplina parlamentaria en sentido estricto, que no tienen contenido administrativo y son ejercidas sobre los miembros de las Cámaras por el incumplimiento de sus deberes constitucionales y reglamentarios. Y las segundas, esto es, las potestades de policía, también se escinden, como veremos más adelante, en potestades de policía de estrado y en potestades de policía demanial. De este modo, queda claro que la interpretación de los poderes administrativos como poderes disciplinarios es ambivalente, más universal, pues permite dar razón jurídica de la disciplina sancionadora que se ejerce sobre funcionarios, la cual es materialmente administrativa, y sobre los parlamentarios, la cual tiene naturaleza *sui generis* y responde a los poderes de autoorganización de las Cámaras.

*b. Algunos ejemplos disciplinarios del ordenamiento jurídico español*

Habiendo visto que la interpretación más razonable de la voz “poderes administrativos” (72.3 CE) parece ser la de asumirlos como *poderes disciplinarios*, resta justificar cuál es, entonces, el fundamento constitucional de las sanciones disciplinarias sobre los parlamentarios en virtud del incumplimiento de deberes. Pero antes de hacerlo referiremos los principios que rigen el ejercicio de algunas potestades disciplinarias presentes en el ordenamiento jurídico español, tanto en el ámbito público como en el privado. La reflexión sobre estas potestades no sirve por sí sola para explicar todas las aristas del problema con el que estamos tratando. Sin embargo, las analizaremos porque nos ayudarán –por contraste– a hilar la solución que buscamos. Se trata de acudir a la analogía para, al final, encontrar lo auténticamente parlamentario en la materia que nos ocupa.

*i. La potestad disciplinaria de las administraciones públicas. Las relaciones de sujeción especial*

Sobre las sanciones a funcionarios públicos ya hemos tratado suficientemente en este capítulo. La configuración técnica del ejercicio de

las potestades disciplinarias intraadministrativas gira en torno a la *especialidad* que preside la relación de sujeción del funcionario con respecto a la Administración a la cual éste sirve. Se trata de una sujeción ensanchada, reintensificada, que justifica el castigo de contenido axiológico y, acaso lo más definitivo, con mengua (nunca supresión) de las exigencias derivadas del principio de la legalidad sancionadora consagrado en el artículo 25.1 CE. El fin de las sanciones disciplinarias sobre el personal es, como ha quedado dicho, la salvaguarda del funcionamiento y organización internos de la Administración sancionadora.

*ii. La potestad disciplinaria de las asociaciones*

Debe interpretarse que a las asociaciones de Derecho Privado les está constitucionalmente reconocida una potestad disciplinaria. Ésta deriva, en último término, del contenido del artículo 22 CE. Reconocido el derecho de asociarse libremente, se reconoce también un derecho de autonomía en el gobierno interno de las asociaciones.

Por otra parte, resulta unánimemente aceptado en la doctrina<sup>671</sup> que el fundamento de la potestad disciplinaria de las asociaciones es un fundamento institucional y no contractual. Es decir, las asociaciones están legítimamente tituladas para el castigo de sus miembros más porque las abriga una potestad natural ordenada a la preservación institucional de los fines de la misma que por el hecho de que los socios se hayan dado contractualmente unas normas asociativas, a cuyo cumplimiento, incluso forzoso, se someten. O dicho de otra manera: la potestad disciplinaria de las asociaciones “es un poder jurídico que tiene por objeto imponer a los miembros del grupo, mediante sanciones determinadas, una regla de conducta con el fin de conminarles a actuar de conformidad

---

<sup>671</sup> Por todos véase el extraordinario estudio de Bilbao Ubillos, en el cual se agotan los elementos para el análisis de la potestad disciplinarias de las asociaciones, y con los cuales básicamente coincidimos: BILBAO UBILLOS, Juan María: “*Libertad de asociación y derechos de los socios*”, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997, pp. 46 y ss.

con el objetivo de interés colectivo que es la razón de ser de ese grupo”<sup>672</sup>.

Ello no obsta, sin embargo, para que la delimitación de los sujetos sancionables sea realizada en virtud del *affectio societatis* de los miembros de las asociaciones. Lo que en la doctrina se ha denominado “voluntariedad asociativa”<sup>673</sup> es, a un tiempo, (i) la condición existencial primera de la potestad disciplinaria y (ii) el más importante límite a ésta.

### *iii. La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales*

Los Colegios Profesionales son realidades jurídicas constitucionalizadas. Existen, según lo establecido en el artículo 36 CE, para la modulación de las profesiones tituladas. Sus fines son (i) la ordenación del ejercicio de la profesión, (ii) la defensa y representación de la profesión y, por último, (iii) la representación, defensa, asistencia y gestión en beneficio de los colegiados<sup>674</sup>. Con independencia de la naturaleza jurídica<sup>675</sup> que se atribuya a estas organizaciones (Administración Pública, Corporaciones sectoriales de base privada o personas jurídico-públicas no encuadradas en la organización estatal), es unánimemente aceptado por la doctrina que éstos ejercen una jurisdicción disciplinaria de talante axiológico.

---

<sup>672</sup> Cfr. LEGAL, A. y BRETHER DE LA GRESSAYE, J.: “*Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*”, París, 1938, p. 18, en BILBAO UBILLOS, Juan María: “*Libertad...*”, *Op. Cit.*, p. 46.

<sup>673</sup> Para la idea de “voluntariedad” en la interrelación entre socios y asociaciones Cfr. GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*Asociación, Constitución...*”, *Op. Cit.*, pp. 98 y 99.

<sup>674</sup> En cuando a los fines de los Colegios Profesionales, puede verse la exenta y provechosa monografía de CALVO SÁNCHEZ, Luis: “*Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*”, Unión Profesional, Civitas, Madrid, 1998, pp. 621-665.

<sup>675</sup> Al respecto Cfr. FANLO LORAS, Antonio: “*Encuadre histórico y constitucional [de los Colegios Profesionales]. Naturaleza y fines. La autonomía colegial*”, en MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coordinador): “*Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*”, Unión Profesional, Civitas, Madrid, 1996, pp. 93 y ss.

Dicha jurisdicción, autónoma en cuanto a la creación de normas y procedimientos disciplinarios, compete al propio Colegio Profesional. Es, según la gráfica expresión de L. Martín-Retortillo Baquer<sup>676</sup>, una jurisdicción de *defensa ética*. En esto está la clave para entender su existencia jurídica. Se justifica en la necesidad de mantener el ejercicio *probo* de las actividades profesionales que, con alta incidencia social, son ejercidas por los miembros de los Colegios, los cuales son sujetos sancionables porque en ellos se verifica una doble condición: (i) haber alcanzado un título profesional universitario de acuerdo a los requerimientos legalmente establecidos al efecto, y (ii) haberse colegiado libremente, aceptando la normativa colegial, especialmente los así llamados Códigos de Conducta.

De este modo, a la potestad disciplinaria se la considera una potestad complementaria y esencial a la ordenación ético-jurídica de la profesión, y los Colegios Profesionales pueden afectar a través de sus actos disciplinarios el ámbito de los derechos fundamentales de los colegiados<sup>677</sup>, tales como el derecho al trabajo y las libertades de expresión e información, siempre y cuando se aseguren las garantías de la legalidad punitiva del artículo 25.1 CE.

*c. La justificación de los poderes disciplinarios de las Cámaras en materia de incumplimiento de los deberes de los parlamentarios*

Hecho un breve recorrido por los distintos ámbitos disciplinarios del ordenamiento jurídico español, nos corresponde ahora dar cuenta de la justificación de los poderes disciplinarios de las Cámaras que se ejercen en materia de incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. Intentaremos hacer manifiestas las razones que, en dogmática jurídica,

---

<sup>676</sup> Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “*El papel de los Colegios en la ordenación de las profesiones y en el control y vigilancia del ejercicio profesional*”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coordinador): “*Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*”, Unión Profesional, Civitas, Madrid, 1996, p. 335.

<sup>677</sup> Cfr. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis: “*Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*”, Editorial Nomos, Valencia, 2001, p. 157.

alumbran la comprensión e interpretación de los poderes disciplinarios de los presidentes de las Cámaras.

En primer lugar, hemos de reconocer en las Cámaras la presencia de dos elementos de la disciplina a la cual son sometidos los funcionarios públicos en virtud de las relaciones de sujeción especial. Una de ellas es la “habitualidad” que caracteriza la relación funcionario-Administración. La otra es, precisamente, el hecho de que la reacción sancionadora castiga el incumplimiento de deberes o funciones. Hemos de desechar aquí el principio de jerarquía de las relaciones de sujeción especial, pues, como ha quedado dicho, cuando los presidentes castigan a los parlamentarios en nombre de las Cámaras, lo hacen sin que opere ninguna relación de jerarquía.

Seguidamente, hemos de asumir que a las Cámaras también se les aplica el argumento “institucional” que justifica la potestad disciplinaria en el ámbito de las asociaciones. Las Cámaras tienen, como se ha señalado en el capítulo II, un legítimo derecho a preservar su existencia institucional, para cuya satisfacción están en capacidad de reaccionar punitivamente en contra de sus miembros. Cuando lo hacen no se procura tanto el castigo de éstos como la efectividad del cumplimiento de los fines constitucionales del Parlamento. En este punto cabe agregar, además, que el argumento de la preservación institucional de las Cámaras es potenciado por el derecho a la autoorganización interna, con el cual el ordenamiento constitucional corona la vida funcional de los cuerpos deliberativos en España.

Y en tercer lugar, en el Derecho Parlamentario también existe un derecho a la *defensa ética* de las Cámaras, tal como ocurre en el caso de los Colegios Profesionales. Las Cámaras tienen un deber, que es jurídico y político a la vez, de mantener la limpidez de su imagen frente a la opinión pública. Los parlamentos no son entidades abstractas, sino articulaciones de parlamentarios concretos. Por ello, una manera de evitar el deterioro de la *auctoritas parlamenti* frente al tribunal de la opinión pública es, precisamente, el castigo de la falta de ética, de la carencia de honorabilidad por parte de los representantes del pueblo. De allí que en todos los reglamentos de las Cámaras españolas estén previstas sanciones dis-

disciplinarias contra el tráfico de influencia y la toma de ventaja de la condición de parlamentario.

### 3.6.2. Facultades de policía

En relación con la expresión “*facultades de policía*” contenida en el artículo 72.3 CE, éstas emergen como poderes punitivos para cuyo despliegue no es requerida una relación de habitualidad previa. Por ello, en comparación con los poderes disciplinarios, las facultades de policía son mucho más fáciles de acotar. Aunque tienen carácter represivo, no dan lugar a medidas disciplinarias en el sentido propio del concepto que hemos venido utilizando hasta ahora. Son expresión del *ius puniendi* general del Estado, de modo que sus efectos no son meramente domésticos, sino también potencialmente exteriores, *ad extra*. Se ejercen a título general sobre parlamentarios y no parlamentarios. Su objeto es tutelar el funcionamiento genérico de las Cámaras. Por eso sobrepasan el ámbito disciplinario enmarcado en las relaciones de habitualidad que presuponen las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios.

El concepto de potestades de policía nació en el Derecho Administrativo. Se refiere a aquella actividad represiva que la Administración desarrolla para el mantenimiento del orden público general, lo cual supone la limitación de los derechos de los administrados mediante algún medio de coacción proporcionado para ello<sup>678</sup>. O, para ponerlo en palabras de Otto Mayer<sup>679</sup>, es la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden de la cosa pública, mediante los recursos del poder de la autoridad contra las perturbaciones que las existencias individuales pueden ocasionar.

Tal concepto debe ser asumido parcialmente en el Derecho Parlamentario sancionador. Es útil a nuestros efectos si advertimos que el

---

<sup>678</sup> Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando: “*Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas*”, Revista de Administración Pública, Número 28, 1959, p. 12.

<sup>679</sup> Cfr. MAYER, Otto: “*Derecho Administrativo alemán*”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, Tomo II, p. 8.

mantenimiento del “orden público parlamentario” no puede desnaturalizar la vida de las Cámaras, las cuales son eficientes desde una perspectiva constitucional si se las preserva como cuerpos vivos y dinámicos. Las Cámaras no son cuarteles, sino órganos deliberantes. Por eso en ellas los fenómenos sancionadores tienen carácter subsidiario y, con mucha frecuencia, el orden parlamentario se consigue a través de la negociación y la cortesía, al margen del Derecho. Esto conviene recordarlo una y otra vez porque acaso el más importante principio inspirador de la disciplina parlamentaria es la subsidiariedad de la acción punitiva intracámaras, sobre el cual volveremos al final de este mismo capítulo, cuando tratemos los caracteres comunes a las manifestaciones sancionadoras intracámaras.

Las potestades de policía de las Cámaras parlamentarias pueden ser, a su vez, separadas en dos subclases. La primera de ellas es la conocida *policía de estrados*<sup>680</sup>, que también ha sido conceptualizada en el Derecho Comparado bajo el rótulo de “poderes plenarios”<sup>681</sup>, y es ejercida por los presidentes de las Cámaras. La segunda es la *policía demanial*<sup>682</sup>, que también recae orgánicamente sobre los presidentes. Por eso, ha de decirse con Duguit<sup>683</sup> que la policía parlamentaria posibilita que las Cámaras adopten cuantas medidas sean necesarias para velar por la libertad de sus deliberaciones (policía de estrados) y por la seguridad de su sede (policía demanial).

El objeto de la policía de estrados es el mantenimiento del orden en los debates y deliberaciones del pleno y de las comisiones. Representa el sustrato jurídico de la parte de la disciplina parlamentaria que los reglamentos de las asambleas legislativas suelen denominar “*Del orden en los debates y deliberaciones*”, la cual —como veremos más adelante— se manifiesta institucionalmente a través de las llamadas a la cuestión y al orden. Y el

---

<sup>680</sup> Al respecto Cfr. PULIDO QUECEDO, Manuel: “*Sanciones...*”, *Op. Cit.*, p. 33 y NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “*Sobre las garantías...*”, *Op. Cit.*, p. 2005.

<sup>681</sup> Cfr. GÖRLITZ, Niklas: *Op. Cit.*, pp. 277-282.

<sup>682</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: “*El problema...*”, *Op. Cit.*, pp. 399 y ss.

<sup>683</sup> Cfr. DUGUIT, León: *Op. Cit.*, p. 376.



objeto de la policía demanial es, por su parte, la protección de las pertenencias demaniales del Parlamento. Ello da vida a la parcela sancionadora que los reglamentos parlamentarios generalmente califican con la expresión técnica “*Del orden en el recinto parlamentario*”.

Ambas potestades de policía –tanto la de estrados como la demanial– autorizan al presidente de la Cámara a dictar lo que en la doctrina administrativa es conocido como “sanciones de plano”<sup>684</sup>, es decir, aquellas en las cuales se obvia el procedimiento sancionador y la intervención del reo en el *iter* que conlleva a la imposición represiva cuando se producen alteraciones del orden que impiden el desarrollo ordinario del funcionamiento normal del Parlamento<sup>685</sup>.

Y finalmente, debe señalarse que el destinatario de las sanciones dictadas en ejercicio de las potestades de policía de estrados es cualquier sujeto que participe y/o presencie los debates parlamentarios. Son eventualmente punibles, en este sentido, parlamentarios y no parlamentarios, pues el fundamento de tales sanciones no es una condición subjetiva, sino material: la participación u observancia de las sesiones y deliberaciones parlamentarias. E igualmente es destinatario de las sanciones de policía demanial cualesquier persona, parlamentario o no, que se halle en el recinto parlamentario o sea usuaria de éste.

### **3.6.3. El acotamiento de la potestad sancionadora de las Cámaras en las previsiones reglamentarias de disciplina parlamentaria**

Llegados a este punto, debemos proceder a delimitar el contenido del artículo 72.3 CE que sirve de fundamento a los sistemas reglamentarios de disciplina parlamentaria. Dicho acotamiento puede ser formulado de la siguiente manera:

---

<sup>684</sup> Cfr. GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: “*El problema...*”, *Op. Cit.*, pp. 399 y ss.

<sup>685</sup> Cfr. SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: *Op. Cit.*, p. 75.

- El artículo 72.3 CE es *la cláusula de la autonomía punitiva de los parlamentos*. Se trata de una autonomía mucho más amplia que la autonomía meramente administrativo-punitiva. Dentro de dicha cláusula encontramos que los presidentes de las Cámaras ejercen poderes disciplinarios y facultades de policía. Los poderes disciplinarios se bifurcan en poderes administrativo-disciplinarios y poderes disciplinarios propiamente dichos. En virtud de los primeros se sanciona el incumplimiento de los deberes de los funcionarios de la Administración parlamentaria<sup>686</sup>. A través de los segundos se castiga el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. Las facultades de policía, por su parte, se dividen en policía de estrado, la cual titula a los presidentes a ejercer las llamadas a la cuestión y al orden, y en policía demanial, por medio de la cual queda a cargo de los presidentes la adopción de cualesquier medida requerida para la custodia del demanio parlamentario.
- La disciplina parlamentaria en sentido estricto aparece en los reglamentos de las Cámaras como auténticos sistemas sancionadores, divididos en tres manifestaciones reglamentarias o, mejor dicho, en tres subsistemas: (i) De las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, (ii) De las llamadas a la cuestión y al orden y, finalmente, (iii) Del orden en el recinto parlamentario.
- Ocurre, entonces, que parte de los poderes disciplinarios del artículo 72.3 CE, concretamente los que carecen de naturaleza administrativa, fundamentan constitucionalmente las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. Y las facultades de policía, tanto de estrado como demanial, hacen lo propio con las llamadas a la cuestión y al orden y con el orden en el recinto parlamentario.
- Hay, como se observa, una simetría casi perfecta entre la totalidad del contenido constitucional de la autonomía punitiva de las Cámaras y la totalidad del contenido reglamentario de los sistemas

---

<sup>686</sup> Cfr. SANZ PÉREZ, Ángel Luis: “*Función parlamentaria y potestad disciplinaria: sanciones y procedimiento*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 22, Valencia, 2009, p. 233.

de disciplina parlamentaria. Tal simetría no es perfecta, sin embargo, porque como ya hemos dicho, la autonomía punitiva de las Cámaras (artículo 72.3 CE) incluye las sanciones sobre los funcionarios de la Administración parlamentaria, lo cual no forma parte de los sistemas reglamentarios de disciplina parlamentaria. Los reglamentos suelen tratar de las sanciones a los funcionarios de las Cámaras en los apartados titulados “Del estatuto del personal”, lo cual, insistimos, no forma parte de lo que técnicamente se entiende por disciplina parlamentaria ni, por lo tanto, de nuestro objeto de estudio.

- Finalmente, para redondear la presente acotación, ha de señalarse que queda fuera de los sistemas de disciplina parlamentaria el incumplimiento de los deberes de comparecencia ante comisiones de investigación referidos en el artículo 76 CE<sup>687</sup>, los cuales, a pesar de suponer un mandato concreto de las Cámaras sobre terceras personas, no pueden ser sancionados en el ámbito parlamentario, sino en el penal, y ello sólo si se configuran los supuestos de hecho del delito de incomparecencia y/o falso testimonio consagrados en el artículo 502 del Código Penal<sup>688</sup>. También queda fuera de este ámbito el incumplimiento, por parte de los grupos parlamentarios, del deber de llevar adecuada contabilidad de las subvenciones recibidas de los cuerpos legislativos. A pesar de que ta-

---

<sup>687</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*Las comisiones parlamentarias de investigación*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 100 y ss. y FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: “*La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las asambleas legislativas*”, Revista de las Cortes Generales, N° 27, Madrid, 1992, pp. 8 y ss.

<sup>688</sup> Al respecto Cfr. CIRIERO SOLETO, Francisco Javier: “*La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: análisis del artículo 502 del Código Penal*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 13, Valencia, 2002, pp. 15 y ss. y ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*Las comisiones de investigación en las asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 3, Valencia, 1997, especialmente pp. 65 y ss. De manera más general, referido a la tutela penal de las asambleas legislativas, se puede consultar GARCÍA GONZÁLEZ, Javier: “*La tutela penal de las asambleas legislativas: los delitos contra las instituciones del Estado*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 16, Valencia, 2005, pp. 230-232.

les subvenciones tienen la naturaleza de “fondos públicos”<sup>689</sup> y de que en la mayoría de los reglamentos de las Cámaras españolas está establecida la posibilidad de que la mesa solicite una puesta a disposición de la contabilidad interna de los grupos, no existen sanciones por el incumplimiento de este deber. Las normas que crean este deber son imperfectas al no traer aparejadas medidas punitivas<sup>690</sup>.

### 3.7. El artículo 25.1 CE y la potestad sancionadora de las Cámaras

#### 3.7.1. Los criterios doctrinales en contra de la articulación técnica del 25.1 CE con la potestad sancionadora de las Cámaras

En cuanto fenómeno punitivo, la disciplina parlamentaria tiene que ser necesariamente encuadrada en el Estado de Derecho. Ello es aceptado incluso en la literatura jurídica de países con tradición parlamentaria de corte anglosajón<sup>691</sup>. Las medidas sancionadoras intracámaras han de reflejar la realidad ética que la Constitución imprime a la sociedad

---

<sup>689</sup> En este sentido Cfr. “*Dictamen sobre la posibilidad de embargar las asignaciones económicas de los diputados y las subvenciones de los grupos parlamentarios*”, Revista de las Cortes Generales, N° 1, Madrid, 1984, p. 152 y MIRÓN ORTEGA, Manuel Antonio: “*Subvenciones y contabilidad de los grupos parlamentarios*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10, Valencia, 2001, p. 189.

<sup>690</sup> Cfr. LARIOS PATERNA, M° Jesús: “*Las responsabilidades de los grupos parlamentarios*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, p. 123.

<sup>691</sup> Cfr. LOCHRIE, James: “*Meetings Procedures. Parliamentary Law and Rules of Order for the 21st Century*”, The Scarecrow Press Inc., Lanham, Maryland y Oxford, 2003, pp. 31-32, para quien la imposición de medidas disciplinarias sobre los miembros de los parlamentos debe encontrar un procedimiento al efecto detallado en algún documento de “autoridad jurídica”, en el cual ha de señalarse, además, el rango de las sanciones o penas que pueden ser impuestas: multas, mociones de censura, suspensión temporal, expulsión definitiva del Parlamento, etc.

española<sup>692</sup>. Lograrlo supone, ante todo, asegurar “la eficacia de los derechos fundamentales en el Parlamento”<sup>693</sup>. Entre éstos el más relevante es, a nuestros efectos, el derecho a la legalidad sancionadora. La legitimidad constitucional de los poderes represivos de las Cámaras depende, en última instancia y a pesar de los relajamientos a que pueda haber lugar por tratarse de materia parlamentaria, de su articulación técnica con el artículo 25.1 de la Constitución<sup>694</sup>.

Paradójicamente, sin embargo, en la doctrina no existe consenso sobre este particular. No todos los autores abogan por la articulación del derecho a la legalidad sancionadora con la disciplina parlamentaria. A día de hoy todavía se generan discusiones al respecto. Entre quienes arguyen la necesaria penetración del principio de legalidad en la disciplina parlamentaria, los cuales, vale decir, son mayoría, encontramos a Torres Muro<sup>695</sup>, Caamaño Domínguez<sup>696</sup>, Bermejo Garde<sup>697</sup>, Del Pino Carazo<sup>698</sup>, Pulido Quecedo<sup>699</sup>, Navarro Méndez<sup>700</sup>, Pascual Medrano<sup>701</sup> y Gómez

---

<sup>692</sup> Cfr. BERMEJO GARDE, Moisés: “*La suspensión de los derechos de los miembros del Parlamento de Navarra*”, Revista Jurídica de Navarra, N° 8, Pamplona, 1989, pp. 335.

<sup>693</sup> Cfr. DEL PINO CARAZO, Ana: “*La suspensión de los derechos de los parlamentarios*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 17, Valencia, 2006, p. 227.

<sup>694</sup> Un interesante criterio al respecto puede encontrarse en Cfr. ESQUIN PALOP, Catalina: “*Organización y funcionamiento de las Corts Valencianes*”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 67, para quien la singularidad de la disciplina parlamentaria, que debe tenerse en cuenta en todo intento de articulación técnica de este sistema sancionador con el principio constitucional de la legalidad, estriba en la relajación del principio de la taxatividad de la sanción y en la posibilidad de imponer sanciones de plano.

<sup>695</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria. Una...*”, *Op. Cit.*, p. 36.

<sup>696</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*El mandato...*”, *Op. Cit.*, p. 235.

<sup>697</sup> Cfr. BERMEJO GARDE, Moisés: *Op. Cit.*, pp. 335.

<sup>698</sup> Cfr. DEL PINO CARAZO, Ana: “*La suspensión ...*”, *Op. Cit.*, p. 245.

<sup>699</sup> Cfr. PULIDO QUECEDO, Manuel: “*Sanciones...*”, *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>700</sup> Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “*Sobre las garantías...*”, *Op. Cit.*, p. 1994.

Benítez<sup>702</sup>. Y entre quienes se oponen a un ejercicio racionalizado constitucionalmente de la potestad sancionadora de las Cámaras se cuentan Santaolalla<sup>703</sup>, Jiménez Campo<sup>704</sup> y Blasco Jáuregui<sup>705</sup>. Todos esgrimen diferentes argumentos y –acaso lo más importante– distintas perspectivas sobre las garantías con las cuales deben protegerse los derechos fundamentales de los destinatarios de la disciplina parlamentaria.

A continuación examinaremos las razones sostenidas por los autores que pregonan una disciplina parlamentaria desprovista del condicionamiento del principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución.

#### **A. Artículo 25.1 CE y autonomía parlamentaria**

El primero de esos argumentos es el de la pérdida de la autonomía de las Cámaras. La articulación del artículo 25.1 CE con la disciplina

<sup>701</sup> Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 331.

<sup>702</sup> Cfr. GÓMEZ BENÍTEZ, José Manuel: “*Límites de la disciplina parlamentaria: Derecho Parlamentario sancionador y Derecho Penal*” en “*Derecho Parlamentario Sancionador*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, pp. 59 y ss. Con este autor, sin embargo, discrepamos radicalmente. Todos los demás autores que hemos citado en este apartado y que arguyen a favor de la articulación técnica del principio de legalidad con la disciplina parlamentaria, sostienen que tal articulación debe operar según la especificidad de lo parlamentario. Gómez Benítez, por el contrario, se muestra partidario de identificar las garantías de la disciplina parlamentaria con las garantías otorgadas a los sujetos punibles en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador. Ello, pensamos, desnaturizaría los sistemas de disciplina parlamentaria y los haría no sólo inviables sino, sobre todo, ineficientes en la práctica.

<sup>703</sup> Cfr. SANTAOLALLA, Fernando: “*Principio...*”, *Op. Cit.*, p. 301.

<sup>704</sup> Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “*Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios*”, en “*Estudios de Derecho Constitucional y de Ciencia Política. Homenaje al Profesor Rodrigo Fernández-Carvajal*”, Vol. I, Universidad de Murcia, Murcia, 1997, p. 413.

<sup>705</sup> Cfr. BLASCO JÁUREGUI, Jerónimo: “*Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario*”, en “*Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 252-253.

parlamentaria trae consigo, en España, la posibilidad de que el Tribunal Constitucional controle jurisdiccionalmente, a través del amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, los actos sancionadores intracameras. Ello acarrea, en criterio de Santaolalla, la erosión de la autonomía parlamentaria porque los órganos de gobierno de las Cámaras podrían omitirse –temerosos del Tribunal Constitucional– en la implementación de las siempre necesarias medidas de orden<sup>706</sup>.

En este sentido, ya hemos señalado que uno de los efectos de la disciplina parlamentaria sobre la actividad de las Cámaras es, precisamente, asegurar el cumplimiento de la exigencia constitucional de autonomía parlamentaria. Los sistemas sancionadores parlamentarios están fuertemente condicionados por el principio de la división de poderes<sup>707</sup>. Ello no significa, sin embargo, que la autonomía parlamentaria pueda ser entendida como autonomía disciplinaria con respecto al texto de la Constitución<sup>708</sup>, sino, por el contrario, como independencia de los procesos de decisión de las Cámaras de acuerdo a lo dispuesto en la CE<sup>709</sup>. Tan constitucional es el principio de la autonomía parlamentaria consagrado en el artículo 72 CE como el principio de legalidad establecido en el artículo 25.1 del Texto Fundamental. Cuando el Tribunal Constitucional controla la constitucionalidad de los actos disciplinarios no hace sino velar para

---

<sup>706</sup> Cfr. SANTAOLALLA, Fernando: “Principio...”, *Op. Cit.*, pp. 301-303.

<sup>707</sup> Cfr. HONTEBEYRE, Pierre: *Op. Cit.*, p. 209.

<sup>708</sup> Al respecto conviene recordar el criterio que, a propósito de la ilegalización de Bata-suna, sostuvo el Tribunal Supremo en el año 2003: “La autonomía organizativa de las Cámaras, indiscutible para este Tribunal, no puede sin embargo suponer frontera de clase alguna al Ordenamiento Jurídico, es decir al Estado de Derecho. En un Estado de esta clase todos los poderes públicos son jurídicos, es decir, legitimados, y al mismo tiempo constreñidos, por la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico, como con toda claridad indica el artículo 9.1 de nuestro Texto Constitucional; sin que puedan, por tanto, reconocerse áreas o terrenos inmunes a las normas jurídicas aprobadas por los legítimos representantes de los ciudadanos ni derogaciones singulares de sus determinaciones” (ATS, Sala Especial del artículo 61 LOPJ, de 20 de mayo de 2003, FJ N° 3)”.

<sup>709</sup> Cfr. GÓMEZ CORONA, Esperanza: “La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, p. 26.

que la autonomía parlamentaria sea ejercida a la luz del “mayor valor de los derechos fundamentales”<sup>710</sup>. Custodia el equilibrio entre autonomía parlamentaria y legalidad penal, pues de ello depende, en última instancia, la auténtica y más radical racionalización de los poderes punitivos de las Cámaras<sup>711</sup>.

### ***B. Artículo 25.1 CE y capacidad autoorganizativa de las Cámaras***

El segundo argumento, esbozado por Jiménez Campo<sup>712</sup>, se refiere a que la disciplina parlamentaria no es expresión de ninguna relación de superioridad jerárquica en el seno de las Cámaras, sino de la propia capacidad autoorganizativa de éstas. Por eso el artículo 25.1 CE no es un canon adecuado para la modulación de la actividad punitiva de las asambleas legislativas.

Al respecto debemos decir que ciertamente la disciplina parlamentaria es expresión de la capacidad autoorganizativa concedida por la Constitución a las Cámaras parlamentarias. También es cierto que, como hemos afirmado antes, los fenómenos punitivos de las Cámaras no pueden ser explicados a través de las categorías propias de las relaciones de sujeción especial. Entre los parlamentarios no opera ningún principio de

---

<sup>710</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “Mandato parlamentario y derechos fundamentales”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 36, Madrid, 1992, pp. 131-132.

<sup>711</sup> En este sentido, puede tenerse en cuenta lo dicho por el propio Tribunal Constitucional al señalar que la autonomía parlamentaria no obsta para que los actos disciplinarios puedan ser controlados jurisdiccionalmente cuando a éstos “se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas reconocidos en el art. 14 y la Sección Primera del Capítulo 2 del Título I de la Constitución, que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 53.1 de la propia Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo, según disponen los arts. 53.2 y 161 b) de la Constitución y 42 de la LOTC (...) (STC 161/1988 de 20 de septiembre, FJ 3)”

<sup>712</sup> Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “Sobre los derechos...”, *Op. Cit.*, pp. 413 y ss.



jerarquía<sup>713</sup>. Sin embargo, no es verdad que las exigencias de la autoorganización parlamentaria coloquen el principio de legalidad al margen de la vida de las Cámaras, máxime si se trata de la legalidad sancionadora ubicada en el contexto de sistemas punitivos como los de disciplina parlamentaria. Hacerlo equivaldría a conceptualizar los actos disciplinarios intracámaras, que son *interna corporis*, actos sin fuerza ni valor de ley, según antiguos patrones del Derecho Constitucional, que perdieron vigencia en España con la entrada en vigor del amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Allí en donde hay un poder punitivo hay también una exigencia de legalidad sancionadora que le sirve de canon jurídico de racionalización. Y las Cámaras no son, no podrían serlo, una excepción a esta realidad constitucional.

### ***C. Artículo 25.1 CE y eficacia funcional de las Cámaras***

Y el tercer argumento en contra de la articulación técnica del principio de legalidad con la potestad sancionadora de las Cámaras, que ha sido esgrimido por Blasco Jáuregui, se refiere a los inconvenientes grados de formalismo a los cuales se expone la disciplina parlamentaria si se la somete al artículo 25.1 CE<sup>714</sup>. Ello repercute, al final del día, en la eficacia de los trabajos parlamentarios de las Cámaras y en los niveles de racionalización que pueden alcanzarse en la actividad de éstas.

Con relación a este argumento conviene señalar que la aspiración del parlamentarismo racionalizado ha de ser una eficacia parlamentaria interpretada en clave de parte dogmática de la Constitución, la cual conduzca, como ha señalado Martín-Retortillo Baquer, a una adecuada resolución de las tensiones que tienden a producirse en el Parlamento entre el polo de los derechos fundamentales y el polo de los privilegios funciona-

---

<sup>713</sup> Para una exposición en profundidad de esta idea Cfr. LUCAS VERDÚ, Pablo: “*El Derecho Parlamentario en el marco del Derecho Político*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 72, Madrid, 1987, pp. 367 y ss.

<sup>714</sup> Cfr. BLASCO JÁUREGUI, Jerónimo: *Op. Cit.*, pp. 252-253.

les de las Cámaras<sup>715</sup>. Y en eso –no hay que dudarlo– el Estado constitucional aporta todos los elementos para que, como ha demostrado la jurisprudencia del máximo Tribunal, se alcance un equilibrio institucional en los órganos legislativos entre racionalización y flexibilidad<sup>716</sup>.

### 3.7.2. La interpretación del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la disciplina parlamentaria. Lo ha hecho, como explicaremos con mayor holgura en el capítulo IV, a través del amparo directo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No es que exista, ni mucho menos, un nutrido *corpus* jurisprudencial en la materia. Pero las sentencias del máximo Tribunal aportan pistas suficientes para deducir cómo ha de realizarse el encuadre del artículo 25.1 CE en la disciplina parlamentaria. En todas ellas (STC 136/1989 de 19 de julio, STC 169/1995 de 20 de noviembre, STC 301/2005 de 21 de noviembre, y STC 129/2006 de 24 de abril) la cuestión predominante ha sido determinar si en la imposición de las sanciones disciplinarias a los parlamentarios se ha respetado o no el derecho fundamental a la legalidad sancionadora.

A continuación mencionaremos de manera sucinta algunos criterios que han emanado del Tribunal Constitucional en materia punitiva intracámaras. De los matices presentes en las mencionadas sentencias nos ocuparemos en el Capítulo IV, cuando examinemos el control jurisdiccional de los actos sancionadores intracámaras. Lo que nos interesa en este momento es poner de manifiesto cómo el Tribunal Constitucional

---

<sup>715</sup> Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “*El amplio margen de libertad en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales (Auto del Tribunal Constitucional 147/1982, de 22 de abril, sobre el alcance de las preguntas parlamentarias)*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 11, Madrid, 1984, p. 123.

<sup>716</sup> Cfr. VINTRÓ CASTELLS, Joan: “*Los procedimientos no legislativos?*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991, p. 371.

ha acogido la necesidad de articular el 25.1 CE con la potestad sancionadora de las Cámaras.

El más importante de estos criterios fue establecido en la sentencia 136/1989, de 19 de julio. Dice el Tribunal Constitucional:

El art. 25.1 C.E. establece una garantía de orden material y alcance absoluto que se traduce en la ineludible exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, lo que significa que una sanción sólo podrá imponerse en los casos previstos y tipificados en normas preestablecidas y únicamente en la cuantía y extensión y con observancia de los límites previstos por dichas normas (FJ 3).

La primera consecuencia práctica de lo anterior es la necesidad universal de articulación técnico-jurídica entre el principio de legalidad y cada una de las medidas sancionadoras que conforman la disciplina parlamentaria. No otra cosa quiere significar el Tribunal constitucional al atribuirle a las exigencias derivadas del artículo 25.1 CE un “alcance absoluto” en los sistemas punitivos intracámaras. Las sanciones (i) por incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, (ii) por desórdenes graves en los debates y deliberaciones y (iii) por el irrespeto a la sede de la institución parlamentaria son, en este sentido, realidades enteramente sometidas a la racionalidad jurídico-constitucional surgida del principio de legalidad, la cual es verificable jurisdiccionalmente en sede del máximo Tribunal.

La segunda consecuencia práctica es el establecimiento del principio de legalidad como un criterio de carácter substantivo. Su observancia parlamentaria no se agota en el cumplimiento de formalidades no esenciales, sino que –como diría Nieto<sup>717</sup> para referirse a la potestad administrativa sancionadora– ésta trae de la mano la afectación de la potestad sancionadora de las Cámaras en los tres estadios de su ejercicio: (i) el

---

<sup>717</sup> Cfr. NIETO, Alejandro: “Derecho...”, *Op. Cit.*, p. 130.

establecimiento normativo, (ii) la imposición de la sanción y (iii) la ejecución de la misma.

En concreto, el TC ha interpretado que la actividad sancionadora de las Cámaras debe ajustarse de manera incuestionable a los principios constitucionales de *lex previa* y *certa*, contenidos en el derecho a la legalidad, que reconoce el artículo 25 CE. Con respecto a la exigencia de *lex previa*, el Tribunal ha señalado que un acto sancionador no respeta el principio de legalidad contenido en el artículo 25.1 CE si la sanción impuesta no encuentra reflejo en ningún precepto del reglamento parlamentario, en cuyo caso no existiría título suficiente para limitar los derechos de los diputados y senadores (STC 301/2005, FJ 4). Y en relación al requisito de *lex certa*, el máximo Tribunal ha dicho que:

En la medida en que la sanción ahora impugnada se fundamenta en la conducta del recurrente en ambas sesiones, puede concluirse que el art. 108 se ha aplicado a hechos para los que no está previsto (los no verificados «en el acto» de su aplicación) y, en la medida en que lo que motivó la sanción impuesta fue la consideración conjunta de hechos «actuales» y hechos «pretéritos», es evidente que, de no haberse producido la errónea inclusión de estos últimos, la sanción procedente pudo haber sido distinta de la que efectivamente se impuso. *En último término, por tanto, ha venido a conculcarse el derecho fundamental del actor ex art. 25.1 C.E., pues se le ha aplicado un precepto sancionador que, según su propio tenor, no se ha previsto para supuestos como el considerado en la Resolución sancionadora* (STC 169/1995, FJ, 2 y 3).

Finalmente, debe agregarse que la exigencia del ajuste de la actividad sancionadora de las Cámaras a los principios constitucionales de *lex previa et certa* ha sido prudentemente contextualizada por parte del Tribunal Constitucional. Éste ha reconocido la necesidad de considerar la naturaleza *sui generis* de la disciplina parlamentaria en el momento de articularla con la legalidad sancionadora. El máximo intérprete de la Constitución ha señalado, así, que en la implementación de dicha articulación técnica en el ámbito parlamentario debe tenerse en cuenta la “singularidad del mismo”, de modo que “la determinación de aquellos extremos

[los del principio de legalidad] es tarea que no tiene que verificarse exclusivamente en la abstracción de los preceptos reglamentarios –por cuanto no se puede exigir la predeterminación ex ante de lo que solo ex post es determinable–, sino que al efecto de la satisfacción de dicha garantía se ha de estar a la norma reglamentaria y a la práctica parlamentaria, esto es, a la normatividad decantada a partir de los usos y costumbres acreditados en cada Asamblea” (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 5).

### **3.7.3. El artículo 25.1 CE y el desdoblamiento de las potestades punitivas de las Cámaras**

Ya hemos visto cómo la doctrina mayoritaria y el Tribunal Constitucional se inclinan en favor de la articulación técnica del artículo 25.1 CE con la disciplina parlamentaria. Ello no supone, sin embargo, que estén resueltas todas las implicaciones teórico-prácticas de tal articulación. Para solventarlas resulta conveniente una argumentación más honda sobre la incidencia concreta del principio de legalidad en las dos manifestaciones de la potestad sancionadora de las Cámaras: lo disciplinario y lo de policía (artículo 72.3 CE).

Un examen de esta naturaleza resulta fundamental. Buena parte de las críticas sobre la falta de garantías sancionadoras de los reglamentos parlamentarios y sobre los fallos del Tribunal Constitucional tienden a juzgar la legalidad sancionadora de todos los actos de disciplina parlamentaria según estándares generales. Los criterios doctrinales y jurisprudenciales al respecto suelen considerar las potestades sancionadoras de las Cámaras como fenómenos no compuestos, simples, lo cual conduce a que se predique una articulación *in genere* del artículo 25.1 CE con las manifestaciones de la disciplina parlamentaria y no, como resultaría más acorde con la fisonomía de la institución parlamentaria y con el contenido normativo del artículo 72.3 CE, una articulación *ad hoc* que responda al desdoblamiento de las potestades sancionadoras de los parlamentos.

Como ya hemos dicho, la garantía de *orden material y alcance absoluto*<sup>718</sup> que supone el principio de legalidad implica que éste debe estar presente en todas las sanciones disciplinarias intracámaras. Pero ello no significa que deba aplicarse con la misma intensidad en cada una de las medidas sancionadoras y disuasivas, pues ellas responden a fines distintos y se producen en diversas condiciones de funcionalidad parlamentaria. El principio de legalidad no condiciona las potestades punitivas del Estado con pretensiones uniformadoras. Opera sobre ellas de manera maleable, dúctil. Se hace presente en todas las manifestaciones represivas estatales según el modo de ser que caracteriza a cada una de dichas manifestaciones.

Lo mismo ocurre con la potestad punitiva de las Cámaras. La legalidad sancionadora las penetra amoldándose a las diferentes naturalezas sancionadoras presentes en ellas. En lo parlamentario sancionador también hay una gradación de matices en la intensidad e impacto del artículo 25.1 CE sobre las manifestaciones punitivas de las Cámaras, que debe ser necesariamente tomada en cuenta para comprender los carices de la racionalidad de la disciplina parlamentaria.

Veamos, entonces, un análisis concreto de la incidencia del principio de legalidad sobre los dos fenómenos en los cuales se desdobra la potestad punitiva de las Cámaras.

#### ***A. Principio de legalidad y potestades disciplinarias***

Las mayores exigencias del principio de legalidad recaen sobre los poderes disciplinarios de las Cámaras en virtud de los cuales se castiga, como ya hemos señalado, el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. En este caso la legalidad sancionadora lleva a que los parlamentarios reos de procesos disciplinarios gocen, de acuerdo a la flexibilidad propia del ámbito parlamentario, de las garantías establecidas en el artículo 25.1 CE, que ya han sido explicadas en el apartado 2.5 de este capítulo.

---

<sup>718</sup> STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3.

El argumento que conduce al anterior razonamiento es el siguiente: con las sanciones por incumplimiento de deberes se puede privar alguno o incluso todos los derechos de los diputados y senadores. Ello puede atentar contra el “carácter resistente del mandato parlamentario”<sup>719</sup> y afectar especialmente el derecho de los electores a participar políticamente a través de representantes (artículo 23.1 CE)<sup>720</sup>. Por eso en este ámbito punitivo intracámaras los órganos de gobierno interno deben garantizar no sólo la integridad del estatuto jurídico de los parlamentarios, sino el desarrollo efectivo de la representación política en cuanto bien jurídico de valía para la existencia del Estado constitucional. Y para lograrlo nada resulta tan efectivo como relacionar materialmente el *ius in officium* y el derecho a la legalidad sancionadora contenido en el artículo 25.1 de la Constitución.

### ***B. Principio de legalidad y funciones de policía***

Las funciones de policía que ejercen los presidentes de las Cámaras también están condicionadas por el principio de legalidad. Eso es, como hemos reiterado en varias ocasiones, una exigencia de racionalidad que el Estado constitucional hace pender sobre la actividad de los cuerpos legislativos. Las medidas sancionadoras para mantener el orden en los debates y para salvaguardar la integridad del recinto parlamentario deben estar justificadas constitucionalmente, siendo que la fuente de tal justificación es la interpretación armónica y sistemática de los artículos 25.1 y 72.3 del Texto Fundamental.

El mayor problema que se presenta al intentar llevar a cabo tal interpretación es cómo compatibilizar las sanciones de plano a las que dan lugar la policía de estrados y la policía demanial, que son ejercidas por los

---

<sup>719</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*El mandato...*”, *Op. Cit.*, p. 219.

<sup>720</sup> Sobre el alcance y dimensiones de el derecho del artículo 23.1 CE Cfr. BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: “*Derecho de participación política a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 21, Madrid, 1987, p. 210.

presidentes de las asambleas legislativas, con el artículo 25.1 CE. Dicho de otra manera: la vicisitud gruesa en este particular es cómo lograr racionalizar la falta de procedimiento característica de estas medidas de “represión inmediata”<sup>721</sup> sobre “hechos actuales”<sup>722</sup>, que son adoptadas por los órganos de gobierno parlamentario, de modo que el importante rol de las minorías parlamentarias no resulte menguado por arbitrariedades de las mayorías que circunstancialmente controlan las Cámaras<sup>723</sup>.

Al respecto, el Tribunal Constitucional interpretó en la ya citada sentencia 301/2005, de 21 de noviembre, que a pesar de la necesaria aplicabilidad del principio de legalidad a la disciplina parlamentaria, nada obsta para que en “los supuestos contemplados resulte razonable la imposición de sanciones de plano, ya que la autoridad que las acuerda está ejerciendo, al hacerlo, funciones de policía” (FJ 5). Es decir: el máximo Tribunal dejó claro que las sanciones parlamentarias de plano son un instrumento punitivo apto para el ejercicio del poder público dentro del Estado constitucional.

¿Cuál es la justificación, entonces, de las sanciones parlamentarias de plano? En primer lugar, el orden público. Como ha sostenido el mismo Tribunal Constitucional, “las claves existentes en todos los reglamentos parlamentarios de inmediatez y oralidad *en las sanciones impuestas (Cfr. STC 136/1989, de 19 de julio) se fundamentan en la necesidad de mantener el orden público en las sesiones parlamentarias*”<sup>724</sup>.

En segundo lugar, las limitaciones que, *a priori*, poseen los reglamentos parlamentarios en materia de sanciones de plano. A pesar de cierta ambigüedad generalizada en los reglamentos, lo cual, como veremos más adelante, no es criticable, las competencias de los presidentes,

---

<sup>721</sup> STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3.

<sup>722</sup> STC 169/1995, de 20 de noviembre, FJ 3.

<sup>723</sup> Cfr. COBREROS MENDAZONA, E. y SAIZ ARNAIZ, A.: “*La defensa del status del parlamentario*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991, p. 101.

<sup>724</sup> Cfr. STC 301/2005, de 21 de noviembre, FJ 7.



que usualmente son acotadas por la costumbre, se reducen a la retirada de la palabra al orador, al constreñimiento para que el parlamentario o sujeto perturbador del orden abandone las sesiones del pleno o de las comisiones y, en algunos casos, la suspensión del derecho de los parlamentarios a asistir a la sesión inmediata siguiente.

Y por último, como tercera razón encontramos la incidencia de la publicidad parlamentaria en el ejercicio de las funciones de policía de los presidentes. La mirada de la opinión pública desincentiva y controla *a posteriori*, pero con eficacia, el castigo de plano a parlamentarios y/o terceros ajenos a las Cámaras. El electorado, principal receptor de la publicidad parlamentaria<sup>725</sup>, es especialmente sensible ante la puesta en riesgo de los valores constitucionales del pluralismo y de la tolerancia.

#### **4. Las fuentes del sistema jurídico sancionador de la disciplina parlamentaria**

Ubicar las fuentes de la disciplina parlamentaria no genera mayores complicaciones prácticas. Como ha afirmado Mohrhoff, las fuentes del Derecho Parlamentario son las mismas del Derecho Constitucional general<sup>726</sup>. De igual modo, las fuentes de la disciplina parlamentaria son las mismas del Derecho Parlamentario, concretadas de acuerdo a las especificidades y peculiaridades de los fenómenos sancionadores de las Cámaras.

La primera fuente de la disciplina parlamentaria es, así, la propia Constitución. La potestad sancionadora intracámaras consagrada en el artículo 72.3 CE dimana y a su vez está condicionada por el amplio arsenal normativo y de principios que el Texto Fundamental pone a disposi-

---

<sup>725</sup> Cfr. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: “El deber de secreto de los parlamentarios”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 76, Madrid, 1990, p. 6.

<sup>726</sup> Cfr. MOHRHOFF, Federico: *Op. Cit.*, p. 15.

ción del Derecho Parlamentario<sup>727</sup>. Las Cámaras son, en este sentido, órganos del poder público y, en cuanto tales, reciben el influjo estructural de la parte orgánica de la Constitución. Ellas forman parte de lo que Nieto ha denominado “reflejo estatal del Texto Fundamental”<sup>728</sup>. Y también reciben influencia, por supuesto, de la parte dogmática, lo cual conduce a que los derechos fundamentales emerjan como el marco axiológico del ejercicio de todas las actividades interiores y exteriores de los órganos parlamentarios.

En segundo lugar aparecen los reglamentos de las Cámaras, que están especialmente vinculados a la Constitución<sup>729</sup>. Éstos son la “fuente específica”<sup>730</sup> del Derecho Parlamentario y, por lo tanto, de la disciplina intracámaras. Todos los reglamentos de las asambleas legislativas españolas contienen –sin excepción– apartados titulados *De la disciplina parlamentaria*, en los que se regula la materia objeto de nuestra investigación. Entre ellos el más importante es el Reglamento del Congreso de los Diputados. Éste, acaso por la posición de primacía constitucional de esa Cámara parlamentaria<sup>731</sup>, se ha convertido en el referente normativo que siguen de manera mimética los reglamentos de los parlamentos autonómicos en materia sancionadora.

---

<sup>727</sup> Cfr. LAVILLA RUBIRA, Juan José: “Las fuentes supraleales del Derecho Parlamentario” en *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 60.

<sup>728</sup> Cfr. NIETO, Alejandro: “Peculiaridades de la norma constitucional”, *Revista de Administración Pública*, Núms. 100-102, 1983, p. 372.

<sup>729</sup> En este sentido, Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Derecho...”, *Op. Cit.*, p. 20, para quien los reglamentos parlamentarios no son más que un desarrollo especial de la Constitución en materia de disciplina interior.

<sup>730</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Artículo...”, *Op. Cit.*, p. 394.

<sup>731</sup> Al respecto Cfr. CABALLERO MIGUEZ, Gonzalo: “Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 135, 2007, 67, para quien la Constitución de 1978 atribuyó al Congreso de los Diputados el carácter de “cuerpo legislativo central o institución parlamentaria por excelencia”.

En tercer lugar nos encontramos con la costumbre parlamentaria, de indiscutible valor normativo a pesar de tratarse de “principios generales no positivados”<sup>732</sup>. Ésta juega un rol interpretativo e integrador sin el cual sería imposible amalgamar en los actos sancionadores de las Cámaras los principios constitucionales del Derecho Parlamentario y las disposiciones concretas de los reglamentos. También ocupa la costumbre un importante lugar en la procura de la flexibilidad<sup>733</sup> que ha de animar la vida parlamentaria, necesaria para lograr la racionalización de los procedimientos y, no menos importante, para que los derechos de las minorías sean respetados y sea posible la incorporación jurídica y racional de la pugna política al Estado constitucional.

Y finalmente, en cuarto lugar, aparece la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, capital para la recta interpretación de los derechos fundamentales en el ámbito de la disciplina parlamentaria. La necesidad de proteger jurisdiccionalmente el estatuto jurídico de los parlamentarios ha llevado a que en España la muy nutrida doctrina del máximo Tribunal en la materia modele *a priori* la actividad de los órganos de gobierno de las Cámaras. Estamos en presencia de una parcela del ordenamiento en la cual se han consolidado notablemente las funciones creadora y pedagógica de la jurisprudencia constitucional. Ello cobra relevancia porque la mayor tensión que trae consigo el despliegue de la disciplina parlamentaria es la tensión entre la potestad sancionadora de las Cámaras y los derechos fundamentales de los parlamentarios; tensión sobre la cual el Tri-

---

<sup>732</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Tipología de las normas constitucionales*” en “*Estudios de Derecho Constitucional*”, Segunda Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 199.

<sup>733</sup> En este sentido Cfr. CAZORLA PRIETO, Luis María: “*Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales*” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “*El Parlamento y sus transformaciones actuales*”, Tecnos, Madrid, 1990, p. 352, para quien “la norma parlamentaria relativa a la organización y funcionamiento de las Cámaras no debe ser (...) ni larga, porque normalmente conduce a la prolijidad y al excesivo detalle, ni categórica e inflexible, porque impide una solución en función de circunstancias impensables en un momento inicial, ni cerrada en sí misma, ya que impide una opción distinta a la general en el caso especial que lo requiera así”.

bunal Constitucional se ha pronunciado y se seguirá pronunciando con fallos que gozan de una “dimensión sistemática”<sup>734</sup> en virtud de la cual coadyuvan a cimentar las bases constitucionales de la disciplina parlamentaria en cuanto sistema sancionador.

A continuación analizaremos cada una de estas fuentes. Pero antes debemos advertir que nuestro objetivo en las líneas que siguen es esbozar de manera general el modo en el cual estas realidades con fuerza normativa son puntos de emergencia de la disciplina parlamentaria. De los detalles de cada una de estas fuentes ya nos hemos ocupado antes o nos ocuparemos más adelante. El impacto de la Constitución en la disciplina parlamentaria sobre los fenómenos sancionadores intracámaras ya ha sido tratado el apartado 3 de este capítulo, al analizar la especificidad de la potestad sancionadora de los parlamentos. De los reglamentos y la costumbre nos ocuparemos en el apartado 5 de este capítulo, cuando tratemos las distintas medidas punitivas y persuasivas de la disciplina parlamentaria, y también lo haremos en el capítulo IV al poner en relación los fenómenos sancionadores de las Cámaras con el mandato y estatuto jurídicos de los parlamentarios. Y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya nos hemos referido en el apartado 3 de este mismo capítulo, al examinar la articulación técnica del principio de legalidad con la potestad sancionadora de las Cámaras, sobre lo cual volveremos también en el capítulo IV, cuando nos toque dar cuenta detallada del control jurisdiccional de los actos parlamentarios disciplinarios.

#### 4.1. La Constitución

Todo el sistema jurídico sancionador de la disciplina parlamentaria es sufragáneo del artículo 72 CE<sup>735</sup>. Al artículo 72.3 CE ya nos hemos

---

<sup>734</sup> Cfr. ABA CATOIRA, Ana: “*La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto. Los parlamentarios, los funcionarios y los reclusos*”, Tecnos, Madrid, 2001, p. 51.

<sup>735</sup> El fundamento inmediato, al cual ya hicimos referencia en el apartado 3 de este Capítulo, es el artículo 72.3 CE, bajo cuyo título los presidentes ejercen los poderes administrativos y las funciones de policía que la Constitución concede a las Cámaras.

referido *in extenso*. Ahora nos interesa relacionar la disciplina parlamentaria con el artículo 72.1 CE.

En efecto, existe un hilo directo, un vaso comunicante, entre esa norma y los reglamentos parlamentarios. Éstos son expresión de la “eficacia ordinamental”<sup>736</sup> de la Constitución en la organización y funcionamiento de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. Se trata, además, de una eficacia preeminente. Cuando el artículo 72.1 CE dispone que las Cámaras establezcan sus propios reglamentos, les confiere a éstos la primacía en el sistema de fuentes del Derecho Parlamentario. Los convierte –como diría Manzella<sup>737</sup>– en la “fuente mayor” de la juridicidad intracámaras.

La disciplina parlamentaria se explica en buena medida, como ya hemos hecho notar en múltiples ocasiones, a partir de la autonomía constitucional de las Cámaras. A ella se ordena de manera inmediata. En ella encuentra su causa final. Sin autonomía punitiva difícilmente podría realizarse el principio general de autonomía de las Cámaras. Por eso al abrigo de la Constitución cobran existencia los sistemas sancionadores de disciplina parlamentaria, dispuestos como instrumentos para el resguardo de la plena autonomía funcional de las asambleas legislativas. Y el medio para lograrlo es, precisamente, la autonomía reglamentaria, la cual, en cuanto capacidad de organización y procedimiento de las Cámaras, es la máxima expresión de la autonomía funcional de éstas y el problema principal en la sistematización de las fuentes del Derecho Parlamentario<sup>738</sup>.

---

<sup>736</sup> Cfr. MATÍA PORTILLA, Edmundo: “La eficacia del Derecho Parlamentario” en “Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 243.

<sup>737</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “Las fuentes del Derecho Parlamentario en el sistema italiano” en “Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 469.

<sup>738</sup> Para mayor ahondamiento Cfr. GARCÍA PECHUÁN, Mariano: “Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias”, Revista Española de Derecho Constitucional, Nº 58, Madrid, 2000, p. 71; MANZELLA, Andrea: “Las Cortes, Op. Cit.,” p. 491;

Lo anterior lleva a concluir que la autonomía normativa de las Cámaras es la causa instrumental de la disciplina parlamentaria. Los reglamentos son auténticos “estatutos de autonomía orgánica e institucional”<sup>739</sup> en y a través de los cuales se encuadra constitucionalmente la potestad sancionadora intracámaras. Sin embargo, dicho encuadre no es expreso. Tampoco aparece como algo evidente. Por eso debemos realizar una argumentación que lo justifique en cuanto base constitucional de la disciplina parlamentaria.

Es cierto que el Texto Fundamental no hace referencia expresa a la disciplina parlamentaria. Tampoco menciona medidas punitivas concretas. Pero eso no implica que el constituyente no haya deseado la existencia de un sistema jurídico sancionador intracámaras como medio para asegurar disciplinariamente la independencia de la actividad de los parlamentos<sup>740</sup>. Lo que ocurre es que la Constitución remitió a los reglamentos todas las materias de funcionamiento interno. Y entre ellas se cuenta, por supuesto, la disciplina parlamentaria. Al hacerlo, el constituyente (i) creó un espacio bastante amplio para la regulación de la disciplina de las Cámaras<sup>741</sup> y (ii) situó la Constitución como una garantía externa<sup>742</sup>, que nutre con principios dicha organización, pero no la constriñe en cuanto a sus modos de concreción específica.

Ello no significa, sin embargo, que el texto constitucional deje de ser fuente y límite material de la potestad reglamentaria de la cual deriva

---

MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, *Op. Cit.*, p. 37 y MANZELLA, Andrea: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 466.

<sup>739</sup> Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “*Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios*”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N° 10, Madrid, 1986, p. 18.

<sup>740</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*Tratado...*”, *Op. Cit.*, p. 774.

<sup>741</sup> Cfr. CANO BUESO, Juan: “*El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*” en *Revista de Estudios Políticos*, Número 40, Madrid, 1984, p. 88.

<sup>742</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 465.

la disciplina parlamentaria<sup>743</sup>. Una de las funciones de la Constitución en el Derecho Parlamentario es la de fijar un ámbito protegido (los derechos fundamentales de los parlamentarios) que sirve de límite al ejercicio de cualesquiera potestades de las Cámaras<sup>744</sup>. Por eso, técnicamente hablando, la Constitución es el único límite jurídico real a los poderes normativos, organizativos y funcionales de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos, de cuya síntesis surgen los poderes disciplinarios de éstos cuerpos legislativos.

Lo que debe interpretarse de la templanza normativa del constituyente y del hecho de que no existe un “marco normativo constitucional específico”<sup>745</sup> para la disciplina parlamentaria es, entonces, el carácter connatural de la misma. Carácter connatural éste que (i) ha de ser desarrollado técnicamente en un momento post-constituyente, (ii) en sede de las propias Cámaras y (iii) a través del instrumento jurídico más idóneo para ello: el reglamento. El constituyente ha realizado lo que se conoce en la doctrina extranjera con el nombre de “reenvío constitucional”<sup>746</sup>. Una técnica en virtud de la cual la Constitución transfiere los fenómenos sancionadores a los reglamentos con el objeto de fomentar el desarrollo de sistemas disciplinarios *ad hoc* que se correspondan con la esencia política de la actividad parlamentaria.

Cualquier argumentación en sentido contrario, que niegue el origen constitucional de la disciplina intracámaras, es –pensamos– fruto de una errada interpretación del Texto Fundamental y conduce a quitar valía a la tradición constitucional anglo-continental, la cual es absolutamente necesaria para la comprensión actual de la institución parlamentaria y una de las claves de bóveda que explican la existencia de sistemas de discipli-

---

<sup>743</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 39.

<sup>744</sup> Cfr. LAVILLA RUBIRA, Juan José: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 57.

<sup>745</sup> Cfr. RECODER DE CASSO, Emilio: “*Artículo 72.1*”, *Op. Cit.*, p. 762.

<sup>746</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, *Op. Cit.*, pp. 38-39.

na interior en todos los parlamentos europeos<sup>747</sup>. Mucho menos puede pensarse que el constituyente obvió un dato histórico de tanto peso como es que en España ha habido disciplina parlamentaria desde que existen Cortes<sup>748</sup>. Lo que se hizo fue, insistimos, confiar los puntos de emergencia de los sistemas sancionadores intracámaras a los reglamentos parlamentarios<sup>749</sup>.

## 4.2. Los reglamentos parlamentarios

Como ha puesto de relieve Pérez Serrano<sup>750</sup>, una vez que la Constitución dibuja la estructura y cometidos de la institución parlamentaria corresponde al reglamento aportar las bases organizacionales y funcionales que hagan posible –en la práctica– dicha estructura y dicho cometido<sup>751</sup>. La función del reglamento, en cuanto deriva directamente de la Constitución, no es otra que preservar internamente las directrices constitucionales que dan contenido a la actividad parlamentaria<sup>752</sup>. Directrices

---

<sup>747</sup> Cfr. MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: “*La disciplina parlamentaria en algunos países europeos y en el Parlamento europeo*”, Anuarios Jurídicos de La Rioja, Logroño, N° 4, 1998, pp. 371 y ss.

<sup>748</sup> Cfr. MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: “*La disciplina parlamentaria en el constitucionalismo histórico español*”, Anuarios Jurídicos de La Rioja, Logroño, N° 4, 1998, pp. 303 y ss. y RECODER DE CASSO, Emilio: “*Artículo 72.1*”, *Op. Cit.*, p. 760.

<sup>749</sup> Cfr. LUCAS VERDÚ, Pablo: *Op. Cit.*, pp. 360- 361.

<sup>750</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*La naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*”, Revista de Estudios Políticos, N° 10, Madrid, 1959, p. 164.

<sup>751</sup> El Tribunal Constitucional ha establecido que “(...) los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (artículos 72, 79 y 80 entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento (...)” (STC 101/1983, FJ 3).

<sup>752</sup> Cfr. RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa: “*Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española*”, Revista de las Cortes Generales, N° 6,, Madrid, 1985, pp. 279-280.



que, según la conocidísima expresión de Mohrhoff<sup>753</sup>, son “el más seguro termómetro de la civilidad y de la libertad” en el seno de las Cámaras.

Una de esas bases organizacionales es, precisamente, la disciplina parlamentaria. Sin embargo, ésta se despliega jurídicamente en medio de no pocos silencios constitucionales. Ello, en sí mismo, no está privado de ortodoxia constitucional. Sobre eso ya nos pronunciamos en el apartado anterior. En el Estado constitucional de nuestros días se verifica una “razón inversa”<sup>754</sup> entre el silencio de la Constitución en materia de disciplina intracámaras y el desarrollo reglamentario de ésta. Mientras más “parco”<sup>755</sup> sea el Texto Fundamental al respecto, con mayor amplitud deberá ser normada la disciplina parlamentaria en los reglamentos de las Cámaras<sup>756</sup>. Se trata –conviene repetirlo– de un reenvío material que hace la Constitución a los reglamentos parlamentarios. Por eso todos los reglamentos de todas las Cámaras españolas regulan de lleno la disciplina parlamentaria. Éstos gozan de “primariedad”<sup>757</sup> en materia sancionadora, lo cual significa que, dentro de este ámbito material, sólo están sujetos a la Constitución. Por eso no debe dudarse en señalar con Hauriou que “de los reglamentos nace la acción sancionadora de los Cuerpos legislativos constituidos”<sup>758</sup>.

---

<sup>753</sup> Cfr. MOHRHOFF, Federico: *Op. Cit.*, p. 15, p. 22.

<sup>754</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*La naturaleza...*”, *Op. Cit.*, p. 113.

<sup>755</sup> Cfr. CANO BUESO, Juan: “*El principio...*”, *Op. Cit.*, p. 88.

<sup>756</sup> Una llamativa opinión al respecto, con la cual, sin embargo, disentimos, se encuentra en SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: *Op. Cit.*, p. 73, quien aun reconociendo la natural cabida de la disciplina parlamentaria en los reglamentos, no la concibe como una de las principales materias a ser cubiertas por estos instrumentos jurídicos sino como un aspecto secundario y complementario entre todas las cuestiones que han de ser desarrolladas reglamentariamente.

<sup>757</sup> Cfr. PUNSET, Ramón: “*La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el Ordenamiento español*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 71.

<sup>758</sup> Cfr. HAURIU, Maurice: “*Principios de Derecho Público y Constitucional*”, traducción y estudio preliminar por Carlos Ruiz del Castillo, Editorial Comares S.L., Granada, 2003, p. 536.

Lo anterior nos invita a referir un aspecto importante: la materia disciplinaria forma parte de lo que en la doctrina se conoce como *reserva de reglamento parlamentario*. Se trata de un principio que es válido para toda faceta de la actividad de las Cámaras que no sea regulada por la Constitución<sup>759</sup>, bien sean facetas organizacionales necesarias o sencillamente oportunas para el ejercicio de la función parlamentaria.

En el caso que nos ocupa, la inclusión de la disciplina parlamentaria como parte de la reserva de reglamento es una exigencia del Estado de Derecho manifestada en tres aspectos perfectamente identificables.

El primero de ellos tiene que ver con lo que Pérez Serrano llamó “*horror al vacío*”<sup>760</sup> jurídico y/o normativo, lo cual no es una cuestión meramente subjetiva, de percepción de los órganos del poder público, de los operadores jurídicos o de los ciudadanos, sino una exigencia objetiva y racional de los principios estructurales del Estado de Derecho. En el marco del Estado de Derecho es de recibo que las Cámaras aspiren a conformar una plataforma jurídica con su normación autónoma para asegurar la legitimidad de sus propias actuaciones, lo cual es especialmente importante cuando se trata de actos sancionadores porque permite que éstos adquieran legitimidad constitucional, en virtud de los principios contenidos en el artículo 9.1 de la Constitución.

Esta legitimación jurídica a través de la propia autonomía reglamentaria evita cualquier injerencia normativa de instancias ajenas a las Cortes Generales y a los parlamentos autonómicos, en especial del Gobierno. Las Cámaras –valiéndose de la reserva de reglamento– aseguran la legitimidad constitucional del ejercicio de sus potestades disciplinarias y mantienen su autonomía (en este caso autonomía disciplinaria) frente a otros órganos del Estado, todo lo cual permite corroborar que el reglamento parlamentario no es sólo una construcción técnico normativa,

---

<sup>759</sup> Cfr. DI CIOLO, Vittorio: *Op. Cit.*, p. LVIII.

<sup>760</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*La naturaleza...*”, *Op. Cit.*, p. 114.

sino una “opción política concreta en el diseño constitucional de los poderes del Estado”<sup>761</sup>.

La segunda razón tiene que ver con vigencia del principio de legalidad penal en el sistema jurídico sancionador de la disciplina parlamentaria. Si asumimos con Manzella que el reglamento parlamentario es “el conjunto de la regulación escrita de Derecho Parlamentario, que tiene por fuente la autonomía normativa de toda Cámara”<sup>762</sup>, debemos acoger también que dentro de un sistema parlamentario como el español, de corte continental, en el que la costumbre es fuente del Derecho Parlamentario, pero sin ninguna primacía jerárquica, el reglamento constituye el instrumento de Derecho Positivo que legitima la actuación sancionadora de las Cámaras. Cubre los extremos de *ley previa et certa* demandados por el artículo 25.1 CE<sup>763</sup>, los cuales no pueden ser cubiertos por ninguna otra ley formal, pues éstas no pertenecen al sistema de fuentes del Derecho Parlamentario<sup>764</sup>, ni tampoco por las resoluciones de las presi-

---

<sup>761</sup> Cfr. CANO BUESO, Juan: “*El principio...*”, *Op. Cit.*, p. 90.

<sup>762</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, ...”, *Op. Cit.*, p. 39.

<sup>763</sup> Así fue reconocido por el Tribunal Constitucional en su sentencia 301/2005, FJ 4, al establecer que en el ámbito de la disciplina parlamentaria “(...) la exigencia de que las sanciones se establezcan en normas que tengan rango legislativo (cfr. SSTC 161/2003, de 15 de septiembre [ RTC 2003, 161 ], F. 2; y 25/2004, de 26 de febrero [ RTC 2004, 25 ], F. 4) se ve satisfecha si se incluyen en los reglamentos parlamentarios, ya que éstos «tienen fuerza de Ley y ... en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las Leyes» ( STC 227/2004, de 29 de noviembre [ RTC 2004, 227 ], F. 2 *ab initio* )”.

<sup>764</sup> Al respecto Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*La función legislativas de los parlamentos y sus problemas actuales?*” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “*El Parlamento y sus transformaciones actuales?*”, Tecnos, Madrid, 1990, p. 129, para quien en el ordenamiento español es necesario distinguir nítidamente entre dos fenómenos constitucionales de la función parlamentaria: la “potestad legislativa” y la “potestad reglamentaria”. La primera, consagrada en el artículo 66.1 CE, se proyecta *ad extra* sobre el ordenamiento jurídico pero no conforma la jurisdicción interior del Parlamento sino que presupone la potestad reglamentaria a través de la cual se establece el procedimiento intestino a seguir para el ejercicio de los poderes legislativos atribuidos por la Constitución a las Cámaras. La potestad reglamentaria, por su parte, establecida en

dencias de las Cámaras, pues éstas no tienen, como fue señalado en el capítulo I, “valor de ley”<sup>765</sup>.

Y, finalmente, la tercera razón guarda relación con el respeto a las minorías. Todos los procedimientos parlamentarios, y en especial los sancionadores, exigen que la reserva de reglamento no sólo sea referida a la autonomía parlamentaria, sino también a la garantía de los derechos de las minorías en esos mismos procedimientos. Éstos representan la razón fundamental por la cual las Cámaras, controladas siempre por alguna mayoría, no pueden zafarse de las prescripciones reglamentarias en materia disciplinaria y están obligadas a observar el principio de la legalidad sancionadora, lo cual se logra, en parte, a través de la reserva de reglamento, cuyo sentido adquiere plenitud al relacionársela con el principio de interdicción de la arbitrariedad en la actividad sancionadora de los órganos de gobierno de las Cámaras<sup>766</sup>.

### 4.3. La costumbre parlamentaria

Por costumbre entendemos aquí la regla de conducta creada en el seno de las Cámaras, cuyo valor normativo deriva de un uso reiterado en el curso y tramitación de los asuntos parlamentarios. En ella se constata

---

el artículo 72.1 CE, es la fuente de la juridicidad interior de las Cámaras, y por lo tanto su ejercicio sí incide directamente sobre las fuentes del Derecho Parlamentario.

<sup>765</sup> Cfr. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “Resoluciones y acuerdos normativos de las Cortes y de las Cámaras” en “La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, p. 918; GÓMEZ CORONA, Esperanza: “La autonomía...”, *Op. Cit.*, p. 95, y LAVILLA RUBIRA, Juan José: “Las fuentes...”, *Op. Cit.*, p. 55. Y para una visión del desarrollo jurisprudencial sobre este particular, Cfr. MORALES ARROYO, José María: “Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre control de las resoluciones parlamentarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 46, Madrid, 1996 y MATÍÁ PORTILLA, Edmundo: “La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 7, Valencia, 1999.

<sup>766</sup> Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “Naturaleza...”, *Op. Cit.*, p. 22.

la vida misma de los parlamentos, lo cual es especialmente patente en el caso de las Cámaras españolas.

De un lado, la costumbre ha servido históricamente como insumo para el contenido de las regulaciones reglamentarias<sup>767</sup>. Incluso en España se ha llegado a decir que los reglamentos no son más que compilaciones positivas de costumbres surgidas espontáneamente del funcionamiento de las Cámaras<sup>768</sup>. Pero de otro lado, también históricamente, la costumbre ha subsistido –y sigue subsistiendo– al lado de los preceptos reglamentarios, e incluso de la Constitución, para integrarlos de manera sistémica y subsanar las lagunas de las que puedan adolecer.

Que la costumbre sea fuente del Derecho Parlamentario es una realidad indiscutida. Todas las voces aceptan que éste es la parcela del ordenamiento en la cual la costumbre tiene mayor importancia como fuente jurídica. No hay ningún ámbito del Derecho Constitucional en el cual la costumbre tenga más importancia que en el Derecho Parlamentario<sup>769</sup>. Incluso en los ordenamientos de tradición continental (como es el caso español), se admite (y de hecho ocurre en la práctica) que los reglamentos –los cuales tienden desde hace mucho tiempo, y cada vez más, a convertirse en una suerte de “códigos” sistemáticos y agotadores en sus preceptos– sean *flexibilizados*<sup>770</sup> para su implementación en la práctica a través de la costumbre. Nadie cuestiona que si acaso existe en el Derecho Parlamentario alguna posibilidad de dinamicidad y elasticidad, ésta se concreta, precisamente, por el influjo de la costumbre.

La costumbre dota, así, de *flexibilidad* al reglamento parlamentario. Es aquello que hace que el reglamento se caracterice por ser un “instrumento jurídico óptimo para el paso del proceso político y de su dialécti-

---

<sup>767</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Derecho...”, *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>768</sup> Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: “Tratado...”, *Op. Cit.*, p. 323.

<sup>769</sup> Cfr. MOHRHOFF, Federico: *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>770</sup> Cfr. LÓPEZ GARRIDO, Diego: “La *flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 10, Madrid, 1986, p. 23.

ca, al proceso estatal”<sup>771</sup>. Y es también en la costumbre en donde, repetimos, residen las posibilidades de aplicar eficazmente las normas y principios constitucionales, a través de las *interpretaciones* que –en cada caso concreto– conduzcan a lo más conveniente para los fines del Parlamento.

Por muy formalista que sea cualquier postura desde la cual se reflexione sobre el rol de la costumbre en el Derecho Parlamentario, se la asume como la fuente jurídica que mejor se adapta a la necesaria libertad de acción de las Cámaras. De allí que sea esencialmente creadora del Derecho Parlamentario en un sentido muy concreto, que nos interesa resaltar: define substancialmente el núcleo de autonomía, de libertad interior, de los parlamentos<sup>772</sup>. Es, junto con el reglamento, la base fundamental de la ordenación jurídica *ad intra* de las Cámaras y no tiene, por lo tanto, carácter residual, ni siquiera apariencia residual, como sí ocurre con esta fuente del Derecho en otras áreas del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, ¿cuál es el modo concreto en que la costumbre se manifiesta como fuente de los sistemas jurídicos sancionadores de disciplina parlamentaria? La cuestión es importante y reviste cierta complicación. Por un lado, no parece posible dispensar a los órganos de gobierno de las Cámaras del uso de la costumbre en las medidas sancionadoras. Ello equivaldría al rígido endurecimiento de los procedimientos, a abrazar con camisas de fuerza los negocios parlamentarios. Pero por otro, se trata de una fuente no escrita y, por lo tanto, su uso es en apariencia incompatible con el principio de la legalidad sancionadora del artículo 25.1 de la Constitución.

No dudamos que la costumbre sea fuente del Derecho Parlamentario. Y asumimos por entero que es una de las fuentes más importantes. Constitución, reglamento y costumbre conforman el trípode jurídico existencial de la actividad jurídica del Parlamento. Pero ésta, a pesar de su

---

<sup>771</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>772</sup> Cfr. LÓPEZ GARRIDO, Diego: “*La flexibilidad...*”, *Op. Cit.*, p. 25.

*potestas normandi* incuestionable, es *diritto parlamentare non scritto*<sup>773</sup>. Y ello, como se advierte inmediatamente en un ordenamiento jurídico de corte continental, supone no pocos problemas al intentar explicar desde la teoría general del Derecho (e incluso desde la teoría del Derecho Parlamentario sancionador) que una *normazione non scritta* pueda erigirse en fuente de un sistema jurídico sancionador del cual emanan actos que eventualmente suponen restricciones de los derechos fundamentales.

¿Cómo sostener, entonces, que la costumbre, Derecho no escrito, es fuente de la disciplina parlamentaria? ¿Se tratará acaso de que en la disciplina parlamentaria se suscita lo que Pendás García ha denominado “rebelión victoriosa frente al predominio tradicional de la ley escrita”?<sup>774</sup> Pensamos que no. No puede hablarse de rebelión frente a la norma escrita, en este caso frente al reglamento parlamentario. Debe hablarse de un necesario acompasamiento entre norma no escrita y norma escrita, es decir, entre costumbre y reglamento. Y esto por dos razones.

En primer lugar, porque la costumbre es una fuente mediata y material de la disciplina parlamentaria. Mediata, porque generalmente el contenido que aporta debe encontrar un cauce reglamentario a través del cual manifestarse. A partir de la costumbre se puede interpretar cómo aplicar los reglamentos y la Constitución en materia punitiva. Pero ella, por sí misma, no aparejada a norma escrita, no constituye fundamento jurídico suficiente para legitimar los actos de disciplina parlamentaria. Entre la costumbre y el acto sancionador debe mediar siempre el reglamento parlamentario<sup>775</sup>. Por eso decimos que se trata de una fuente me-

---

<sup>773</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>774</sup> Cfr. PENDÁS GARCÍA, Benigno: *Op. Cit.*, p. 223.

<sup>775</sup> Un criterio análogo al aquí sostenido ha sido adoptado por el Tribunal Constitucional con respecto a los usos parlamentarios, los cuales han de entenderse siempre como subordinados a los reglamentos de las Cámaras: “(...) [su condición de fuente del Derecho Parlamentario] no quiere decir que tales usos hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el pleno de las Cámara, máxime cuando, como ocurre en el presente caso, se trata de prácticas parlamentarias surgidas al amparo de un concreto precepto del propio reglamento al objeto de interpretar el sentido y la finali-

diata. Y es fuente material de la disciplina parlamentaria porque ésta debe encuadrarse en la Constitución. Es inaceptable la costumbre *contra constitutionem*<sup>776</sup>. Sólo cuando se la utiliza para interpretar el reglamento *secundum constitutionem* aporta elementos de valía para armonizar lo constitucional y lo reglamentario en los actos sancionadores intracámaras.

La segunda razón por la cual se sostiene jurídicamente que la costumbre es fuente de la disciplina intracámaras guarda relación con el principio de autonomía parlamentaria. Ésta no sólo se expresa en normas reglamentarias escritas, sino también en la costumbre<sup>777</sup>. Santi Romano<sup>778</sup> ha enseñado que el derecho a crear costumbre jurídica es parte integrante del contenido de la autonomía funcional de cualesquiera órganos que gocen de este atributo. El Estado constitucional reconoce que el acervo consuetudinario de las Cámaras es un elemento valioso para la racionalización de la actividad parlamentaria. Por eso los Parlamentos tienen un legítimo margen de acción para asumir la interpretación e integración de las normas reglamentarias, las cuales también son manifestación de autonomía, según los criterios que consideren más convenientes y más conformes con la vida de las Cámaras.

Y esto no tiene ninguna peculiaridad en el Derecho Parlamentario ni en el sistema jurídico sancionador de la disciplina parlamentaria. En todo sistema jurídico la costumbre juega un papel de importancia en los

---

dad del mismo (...) Consecuencia de todo ello es que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, tiene su límite inmediato en el Reglamento mismo, de modo que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar –ni tampoco ser interpretada– de manera tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (...) (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7)”.

<sup>776</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 40.

<sup>777</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>778</sup> Cfr. ROMANO, Santi: “*Fragments de un dictionario jurídico*”, traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1964, pp. 38-39.



procesos interpretativos. En el caso del Derecho Parlamentario, y más específicamente en el ámbito de la disciplina interna, los órganos de gobierno de las Cámaras ejercen su autonomía interpretando las normas disciplinarias de los reglamentos de acuerdo a la *ratio iuris* acrisolada en la costumbre e, incluso, dejándola de aplicar en los supuestos de interpretaciones *pro reo* de la misma, orientadas al beneficio del parlamentario sancionado o por sancionar. De otro modo sería imposible desplegar de manera eficaz la autonomía punitiva de los parlamentos españoles.

#### 4.4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El *corpus* jurisprudencial del Tribunal Constitucional es una fuente primerísima del Derecho Parlamentario y, por lo tanto, de la disciplina intracámaras. Ello se debe a la constitucionalización y, en general, a la juridificación de todas las expresiones de la actividad de las Cámaras, especialmente en lo referido a sus fuentes. Éstas están constitucionalizadas no sólo porque, como ya hemos señalado, en el texto constitucional se hace referencia a los cometidos, organización y funcionamiento de las asambleas legislativas, sino –sobre todo– porque las normas de la Constitución son “jurisdiccionalmente aplicables”<sup>779</sup> como canon de enjuiciamiento de la actividad del Parlamento<sup>780</sup>. El Estado constitucional no es

---

<sup>779</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes...*”, *Op. Cit.*, p. 39.

<sup>780</sup> Para una postura de “precaución” frente a la constitucionalización del Derecho Parlamentario Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*Los órganos...*”, *Op. Cit.*, p. 20, para quien “frente a un judicialismo miope y empobrecedor al que podría llevar el asumir incorrectamente la novedad de contar con una Constitución en la cúspide del ordenamiento jurídico es preciso sostener que existen una serie de reglas jurídicas que disciplinan con mayor o menor fortuna las actividades de nuestras Cortes”. Y para una postura de plena adherencia a esta idea, Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*El mandato...*”, *Op. Cit.*, p. 18, para quien la razón por la cual el Derecho Parlamentario no es una rama autónoma del Derecho Constitucional es, precisamente, la penetración de un sistema de control jurídico de justicia constitucional que asegure las libertades y derechos fundamentales frente a los actos internos de los órganos de gobierno de las Cámaras.

otra cosa que un intento de juridificar la democracia<sup>781</sup>. Y eso, aplicado al ámbito parlamentario, significa la penetración de la justicia constitucional en los muros de los parlamentos<sup>782</sup>. Por eso en España los *interna corporis* no están “al margen de toda sospecha”<sup>783</sup> sino que, por el contrario, su juridicidad es “constatable sobrevenidamente”<sup>784</sup>, lo cual comienza a ser cada vez más generalizado en el marco del Derecho Comparado (incluso en países de tradición anglosajona), debido a una creciente toma de conciencia sobre la relevancia intraparlamentaria de los derechos fundamentales<sup>785</sup>.

La autonomía de las Cámaras —y dentro de ésta la autonomía punitiva— ha de entenderse, entonces, subordinada a esta fuente jurídica, la cual tiene peculiar incidencia en el Derecho Parlamentario español<sup>786</sup>.

---

<sup>781</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*La democracia constitucional*” en LÓPEZ GUERRA, Luis y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro (Coordinadores): “*La experiencia constitucional (1978-2000)*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 27.

<sup>782</sup> Una interesante opinión al respecto, como en tono de “advertencia”, se encuentra en BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*Algunas reflexiones sobre el principio democrático como fundamento y límite del Parlamento*” en MORODO, Raúl y DE VEGA, Pedro (Directores): “*Estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*”, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2001, Tomo II, p. 752, para quien el control jurisdiccional de los *interna corporis* en sede del Tribunal Constitucional debe estar caracterizado por la medida de los fallos de este órgano, como condición para que se logre el siempre deseable “delicado equilibrio” entre el respeto de los derechos fundamentales y la vigencia del principio democrático, en virtud del cual las mayorías gobiernan legítimamente las Cámaras.

<sup>783</sup> Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: “*Prólogo*”, *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>784</sup> Cfr. BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*Algunas consideraciones sobre la eficacia de los actos parlamentarios*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 1, Madrid, junio, 1999, p. 45.

<sup>785</sup> Cfr. MARSHALL, Geoffrey: “*The Future of Parliamentary Privilege*” en AA.VV., “*Mélanges en L'Honneur de Pierre Avril*”, Montchrestien, 2001, p. 596.

<sup>786</sup> Ello no significa, sin embargo, que todos los problemas de la sistematización de las fuentes del Derecho Parlamentario y, en concreto, de la disciplina parlamentaria, se resuelvan en la adopción de la jurisprudencia constitucional. Tampoco supone que la entera racionaliza-

Éste no puede ni debe dar la espalda a los límites con los cuales el Tribunal Constitucional acota el contenido esencial de los derechos fundamentales. Autonomía parlamentaria no es, en modo alguno, “soberanía jurisdiccional”<sup>787</sup>, como lo fue en los órganos deliberativos medievales. Y ello es especialmente válido para la disciplina parlamentaria, en virtud de cuyo ejercicio los actos sancionadores pueden eventualmente lesionar (si es arbitrario) o restringir (si es legítimo) los derechos fundamentales de los parlamentarios.

En la doctrina española se ha equiparado la garantía a la supremacía de la Constitución con la justicia constitucional. Allí en donde se argumenta la fuerza normativa del Texto Fundamental se reclama como corolario una garantía jurisdiccional<sup>788</sup>. Ello afecta, por supuesto, a los modos a través de los cuales el Parlamento se somete al Texto Fundamental. Por eso la sujeción de los órganos sancionadores de las Cámaras a la Constitución, que trae consigo la vigencia de los derechos fundamentales, encuentra un cauce seguro en los fallos del Tribunal Constitucional. Éstos encarrilan, de acuerdo a la interpretación más autorizada que hay en el ordenamiento jurídico español, el ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de gobierno de las Cámaras. Con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dichos órganos adoptan criterios de actuación para el futuro que encauzan constitucionalmente la actividad puniti-

---

ción de la disciplina parlamentaria se circunscriba al control jurisdiccional de los actos sancionadores de las Cámaras. Hay que tener en cuenta, como sostiene De Vega García, que no toda la problemática del Derecho Constitucional se solventa por medio de la doctrina del máximo Tribunal (Cfr. DE VEGA GARCÍA, Pedro: “*El tránsito del positivismo jurídico al positivismo jurisprudencial en la doctrina constitucional*”, Teoría y Realidad Constitucional, N° 1, 1er semestre, Madrid, 1998, p. 85).

<sup>787</sup> Cfr. NAVAS CASTILLO, Antonia: “*Reflexiones acerca de la suspensión por el Presidente de la Asamblea de Madrid de la sesión plenaria del 1 de febrero de 2001*”, Revista de Derecho Político, Número 50, 2001, p. 227.

<sup>788</sup> Cfr. PRIETO SANCHÍS, Luis: “*Constitución y Parlamento*”, Parlamento y Constitución. Anuario, N° 5, 2001, p. 23.

va de las asambleas legislativas<sup>789</sup>. Y esto hasta tal punto, que en la práctica muchas veces esos actos superan los estándares de constitucionalidad porque se ajustan, a través de no pocos ejercicios de *self-restraint* de los órganos sancionadores de las Cámaras, a los criterios del máximo Tribunal. De allí que el de los actos parlamentarios sancionadores sea formalmente un control *a posteriori*, sobre “resultados”<sup>790</sup>, en virtud del cual se verifica la lesión o no de los derechos fundamentales de diputados y senadores, pero que, en la práctica, luce como un auténtico control apriorístico de la actividad punitiva de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos.

## 5. La previsión de la disciplina parlamentaria en los reglamentos de las Cámaras

Según ha quedado asentado anteriormente, los reglamentos son la *f fuente específica* de la disciplina parlamentaria. Ésta es una realidad jurídica altamente positivada. Cualquier manifestación disciplinaria en el seno de los parlamentos es, de suyo, una manifestación reglamentaria o, por lo menos, como ocurre en el caso de la costumbre, una expresión de la vitalidad institucional de las Cámaras que no contradice la letra de los reglamentos. Por eso el tratamiento dogmático de los sistemas punitivos intracámaras ha de incluir, necesariamente, un análisis de las previsiones reglamentarias que los conforman. Lo que pretendemos es poner de relieve cómo —acaso por la ya secular recepción de los principios del arte para el gobierno de las asambleas deliberativas que hemos estudiado en los capítulos I y II— los reglamentos de las Cámaras son el punto de intersección más amplio y definido entre la dogmática jurídica y la teoría normativa que conduce a la práctica real, concreta, de la disciplina parlamentaria.

---

<sup>789</sup> Cfr. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: “Introducción...”, *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>790</sup> Cfr. SCHNEIDER, Hans-Peter: “Jurisdicción constitucional y división de poderes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 5, Madrid, 1982, p. 50.

### 5.1. La sistematización analítica de las disposiciones disciplinarias de los reglamentos de las Cámaras

Lo anterior impone la tarea previa, *sine qua non*, de discernir cuál es el método más idóneo para ordenar el conocimiento que, a la vista de los reglamentos, puede alcanzarse de la disciplina parlamentaria. Debemos hallar los criterios más convenientes para la sistematización analítica de los datos provenientes de nuestro objeto de estudio. Queremos cotejar las normas reglamentarias de la disciplina parlamentaria con los principios y valores del Derecho Constitucional en cuanto ciencia jurídica. De ello depende el movernos en una perspectiva teórica que permita obtener luces para la interpretación sistemática de todas las expresiones de la disciplina parlamentaria, así como para la identificación de las inconsistencias que en ella puedan anidar.

Así, desarrollaremos los criterios a partir de los cuales están ordenadas las previsiones de los reglamentos de las Cámaras en materia de disciplina parlamentaria. Nuestra intención no es otra que dar razón, desde un plano especulativo, de lo que observamos en los reglamentos. Pero antes de proceder debemos realizar una advertencia. En todo este apartado nuestro análisis gravitará en torno a las normas del reglamento del Senado y, sobre todo, del reglamento del Congreso de los Diputados. A pesar de que el Tribunal Constitucional ha dicho que las asambleas legislativas de las comunidades autónomas no están obligadas a adoptar las reglas de funcionamiento de las Cámaras que conforman las Cortes Generales<sup>791</sup>, el Reglamento del Congreso de los Diputados es el instrumento jurídico fundamental en la materia que nos ocupa. Sus regulaciones son copiadas casi literalmente por los demás reglamentos parlamentarios de España. De allí que éste sea, por decirlo de algún modo, la base

---

<sup>791</sup> “(...) no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales” (Cfr. STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 6).

fisonómico-jurídica de la disciplina parlamentaria. Sin embargo, también nos referiremos eventualmente a otros reglamentos de Cámaras españolas cuando ello resulte oportuno, bien por alguna especificidad que éstos presenten, o bien porque ayudan a comprender mejor lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

### 5.1.1. Cuestión previa: el carácter sistémico y subsistémico de la disciplina parlamentaria

Las disposiciones disciplinarias de los reglamentos poseen, como es de esperar, una inteligencia, un sentido. Hay en ellas una *lógica sistémica* que conviene descubrir. La disciplina parlamentaria es una totalidad, no un agregado informe de factores inconexos o meramente yuxtapuestos.

Respecto a tal lógica, hemos de señalar lo siguiente. Teniendo en consideración que la disciplina parlamentaria es un sistema sancionador, ésta no puede aparecer ante los ojos de los observadores sino como una realidad compleja o compuesta. La conforman potestades sancionadoras, bienes jurídicos protegidos, órganos sancionadores, procedimientos, medidas sancionadoras, sujetos sancionables y, por último, garantías jurídicas para la preservación de los derechos fundamentales de los antedichos sujetos. Cada uno de estos elementos podría servir aisladamente de anclaje —de hecho sirven en otros ámbitos punitivos estatales como lo son el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador— para el análisis concreto de aspectos de la disciplina parlamentaria. Al fin y al cabo, todos ellos están referidos en mayor o menor grado en los reglamentos de las Cámaras, y todos dan forma a la disciplina parlamentaria.

Sin embargo, los elementos mencionados se muestran agrupados de un modo particular en los reglamentos de las Cámaras españolas. En estos parece imponerse un criterio de sistematización que trasciende lo *elemental* o *parcial*. Prima lo holístico. La disciplina parlamentaria emerge como un todo distinto y diferenciable de los elementos que la conforman. Por eso nos hemos referido a ella como un auténtico sistema jurídico. Y dentro de ese sistema coexisten tres subsistemas que la constituyen de manera definitiva y le imprimen un talante unitario, aunque cier-

tamente no homogéneo. Nos referimos (i) a las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, (ii) a las llamadas a la cuestión y al orden y, por último, (iii) a las medidas para la integridad del recinto parlamentario<sup>792</sup>.

Llegados a este punto debe señalarse algo muy relevante a efectos de nuestra investigación: sólo dentro de cada uno de estos tres subsistemas se integran los elementos parciales a los cuales hemos hecho mención anteriormente (potestad sancionadora, bienes jurídicos protegidos, órganos sancionadores, etc.). Y es dentro de aquellos subsistemas, a su luz y en su contexto, que éstos deben ser analizados. Así procederemos más adelante –lo advertimos desde ahora–, cuando nos corresponda hacer el examen de tal particular.

### 5.1.2. Los criterios de la ordenación subsistémica de la disciplina parlamentaria

Los tres subsistemas de la disciplina parlamentaria son ordenados, entonces, por tres criterios distintos que, en nuestra opinión, se extraen de los reglamentos y se condicionan recíprocamente. El primero de ellos es el de la *cualidad relacional del sujeto sancionable* con la Cámara en la cual se suscitan las sanciones a las que eventualmente hubiere lugar. El segundo debe ser llamado criterio del *tiempo reaccional* de los órganos sancionadores. Y el tercero, no menos importante, es el de la *complejidad subsistémica de la disciplina parlamentaria*.

---

<sup>792</sup> Como excepciones a esta sistematización subsistémica que es común a casi todos los parlamentos españoles encontramos los sistemas de disciplina parlamentaria del Parlamento Vasco y del Parlamento de Cataluña. En el primero tales subsistemas son: (i) del orden dentro del recinto, (ii) de las llamadas a la cuestión y al orden, y (iii) de las infracciones y sanciones por incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. El reglamento del Parlamento de Cataluña, por su parte, no hace referencia a un sistema de disciplina parlamentaria sino “Del orden” (Título VI), el cual estructura sus tres subsistemas punitivos de la siguiente manera: (i) el orden en las sesiones, (ii) las sanciones por incumplimiento de los deberes de los parlamentarios y, por último, (iii) el orden dentro del recinto parlamentario.

### ***A. Criterio de la cualidad relacional del sujeto sancionable***

En cuanto al criterio de la *cualidad relacional del sujeto sancionable*, éste atiende a la intensidad o calidad de la relación que vincula a las Cámaras y a los sujetos que son actual o potencialmente sancionables.

Las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios se fundamentan en la más calificada de las posibles cualidades de relación de los sujetos sancionables respecto de las Cámaras. Los parlamentarios son los miembros de pleno derecho de las Cámaras, las partes habituales y necesarias del parlamento en el cual están legítimamente integrados.

Las llamadas a la cuestión y al orden son, por su parte, un subsistema de cualidad intermedia, híbrida, en la relación de los sujetos sancionables con las Cámaras. Las *llamadas a la cuestión* se dirigen a quienes ejercen el derecho de palabra en las sesiones del pleno y de las comisiones, los cuales, por lo general, son los parlamentarios, aunque también son sujetos sancionables los miembros del Gobierno y otros representantes de la sociedad civil que hablen en y a los estrados parlamentarios. En este último caso decae la calidad de la relación entre éstos y las Cámaras, salvo que se trate de miembros del Gobierno que también ostentan la condición de parlamentarios. Las *llamadas al orden* van dirigidas a todos<sup>793</sup> los sujetos presentes en las sesiones del pleno y de las comisiones que no hacen uso de la palabra pero, por efecto de insultos, gritos, ruidos, violencia física o cualesquiera otros medios, obstruyen el normal desarrollo de aquéllas. No se distinguen aquí condiciones subjetivas como ser parlamentario, orador, miembro del Gobierno<sup>794</sup>, etc. Son relevantes, por el contrario, actos, hechos, conductas.

---

<sup>793</sup> Esto queda especialmente claro en los artículos 187.1 del reglamento del Parlamento de Cataluña y 111 del reglamento del Parlamento Vasco, en los cuales se establece que tanto los parlamentarios como los miembros del público, sin distinción, están sometidos a los poderes que, para el mantenimiento del orden en las sesiones, tienen el presidente o la presidenta.

<sup>794</sup> Como ejemplo de esto vale traer a colación la STC 136/1989, de 19 de julio, la cual versa, precisamente, sobre la suspensión del Presidente del Gobierno Autónomo de Cantabria



Y finalmente, los remedios para la custodia de la sede del Parlamento tampoco atienden a cualidades relacionales de los sujetos sancionables. Se activan contra todo sujeto, relacionado habitual o esporádicamente con las Cámaras, que atente en contra del demanio parlamentario y la inviolabilidad de la sede.

### ***B. Criterio del tiempo reaccional de los órganos sancionadores***

El Derecho sólo es eficaz cuando se aplica a tiempo<sup>795</sup>. Esto está enteramente reconocido en la organización subsistémica de la disciplina parlamentaria. El tiempo de eficacia es un elemento fundamental de la acción punitiva intracámaras<sup>796</sup>. Por eso existe una oscilación entre mayor y menor tiempo de reacción por parte de los órganos sancionadores, que es fácilmente deducible de los reglamentos; oscilación que, lógicamente, se relaciona con los fines a los cuales están orientadas las distintas expresiones represivas de la disciplina parlamentaria.

Así, los tres subsistemas que venimos comentando están ordenados de manera *descendente* en cuanto al tiempo o velocidad de reacción de los órganos sancionadores de las Cámaras.

Las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios representan el estadio menos reactivo de la disciplina parlamentaria. En virtud de lo que está en juego (suspensión de la condición de parlamentario, suspensión de los derechos de los diputados y senado-

---

y de un Consejero de dicho Gobierno de su condición de parlamentarios por desórdenes graves en una sesión del pleno.

<sup>795</sup> Por todos Cfr. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: “*La teoría...*”, *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>796</sup> Este punto ha sido desarrollado por dos importantes académicos estadounidenses: Jacob E. Gersen y Eric Possner. Ambos han puesto de manifiesto cómo el *congressional enforcement* a propósito de la racionalización del uso del tiempo en la actividad de las Cámaras es un elemento nuclear para el correcto desarrollo institucional de los órganos legislativos. Ello se concreta, principalmente, en el cumplimiento eficiente de las agendas legislativas y en la prevención de retrasos injustificados causados por (i) apasionamientos políticos y (ii) polarizaciones partidistas (Cfr. GERSEN, Jacob E. y Possner, Eric A.: “*Timing Rules and Legal Institutions*”, *Harvard Law Review*, Vol. 121, 2007-2008, pp. 565-570).

res, etc.), los reglamentos hacen reposar sobre la Cámara sancionadora el cumplimiento de unos extremos formales de naturaleza procedimental, los cuales suponen la observancia necesaria de lapsos y/o plazos antes de la emanación de un eventual acto sancionador.

En cuanto a las llamadas a la cuestión y al orden, éstas significan un estadio de mayor agilidad en la capacidad represiva de los órganos sancionadores que, en este caso, son los presidentes del pleno y de las comisiones. La reacción de los presidentes es instantánea, debiendo cumplirse solamente con la condición reglamentaria de llamar dos veces a la cuestión antes de que, a la tercera llamada, el orador sea sancionado con la pérdida del uso de la palabra y, eventualmente, con la expulsión de la sesión. Y en el caso de las *llamadas al orden*, los reglamentos suelen también establecer la exigencia de llamar al orden un par de ocasiones hasta que, a la tercera llamada, proceda la expulsión de la sesión, aunada a la posibilidad de prohibir la asistencia a la sesión inmediata siguiente, si acaso se tratare de un parlamentario.

Finalmente, el mayor grado de inmediatez en la reacción punitiva de los órganos de las Cámaras es atribuible a las sanciones para el mantenimiento del orden en el recinto parlamentario, en las cuales los presidentes actúan de manera instantánea, sin que sea requerido por parte de los reglamentos el cumplimiento de ninguna formalidad procedimental. Basta con que, de acuerdo al juicio discrecional de los presidentes, se susciten amenazas en contra del demanio y dignidad del recinto parlamentario para que éstos adopten cualesquiera medidas oportunas para la defensa de la sede y de la majestuosidad de las Cámaras.

### ***C. Criterio de la complejidad subsistémica de la disciplina parlamentaria***

Por virtud de este tercer criterio los subsistemas de la disciplina parlamentaria se organizan de lo universal a lo particular, de lo complejo a lo simple. Las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios es, en términos de la potestad sancionadora implicada, del procedimiento conducente a los actos represivos, de las garantías jurídicas, etc., una faceta de la disciplina parlamentaria mucho más compleja

que las llamadas a la cuestión y al orden; y esta última lo es, a su vez, en consideración a los mismos aspectos, con respecto de los mecanismos punitivos para el orden dentro del recinto parlamentario, que es la más sencilla de las expresiones reglamentarias de los fenómenos punitivos intracámaras.

***D. El condicionamiento recíproco entre los criterios de la ordenación subsistémica de la disciplina parlamentaria***

¿En qué consiste, entonces, el condicionamiento recíproco entre estos tres criterios que ordenan de manera subsistémica la disciplina parlamentaria? En la incidencia de los dos primeros sobre el tercero. La intensidad relacional existente entre el sujeto sancionable y las Cámaras, así como el tiempo reaccional de los órganos sancionadores, hace que los mecanismos punitivos sean configurados en los reglamentos, topográficamente, según una escala de mayor a menor complejidad.

Es de recibo que las sanciones a los parlamentarios por el incumplimiento de los deberes de éstos sean precedidas de mayores exigencias procedimentales y garantistas, máxime cuando se trata de asuntos que sólo pueden ser juzgados en sede de las Cámaras por pertenecer a la reserva de reglamento y cuando deben cumplirse unos especiales requisitos para que se incoe el control jurisdiccional, por vía del amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de los actos sancionadores de los órganos de gobierno de los parlamentos. En definitiva, está en juego la afectación del ejercicio de la representación política y, a la postre, la conformación de una voluntad política auténtica de las Cámaras parlamentarias.

También es lógico que la represión del ejercicio de la palabra por parte de los oradores en estrado, especialmente si éstos ostentan la condición de parlamentarios, discurra a través de un cierto grado de juridificación, de un proceso de disuasiones previas a la imposición de sanciones. Ello coadyuva a asegurar la vigencia efectiva de ese singular bien constitucional que es el carácter deliberativo de las asambleas políticas, íntimamente ligado al principio de la publicidad parlamentaria.

Por último, teniendo en cuenta que la autonomía disciplinaria de los parlamentos excluye la intromisión de cualesquiera otros órganos del poder público en el recinto de las Cámaras, resulta razonable que cuando están en juego la integridad de la sede y el decoro de la institución parlamentaria la disciplina intracámaras sea *esencialmente sencilla*, tanto en los procedimientos como en los tiempos de reacción.

## 5.2. Los subsistemas reglamentarios de la disciplina parlamentaria

Vistos los criterios que ordenan las previsiones de la disciplina parlamentaria en los reglamentos de las Cámaras, nuestra intención a continuación es detenernos en cada uno de sus tres subsistemas (sanciones por incumplimiento de deberes, llamadas a la cuestión y al orden y el orden en el recinto parlamentario) para examinarlos en seis niveles de análisis. Reflexionaremos sobre (i) la naturaleza jurídico-sancionadora implicada en cada una de estas previsiones reglamentarias (*poderes disciplinarios* o *facultades de policía*)<sup>797</sup>, (ii) el bien jurídico *infravalente* protegido en cada caso, (iii) el órgano sancionador competente, (iv) el procedimiento establecido para la imposición de los castigos, (v) las medidas sancionadoras y, por último, (vi) las garantías constitucionales a través de las cuales se protegen los derechos fundamentales de los sujetos sancionables.

Pero antes de proceder debemos formular tres advertencias:

- Tanto la naturaleza sancionadora de las potestades ejercidas en los subsistemas de la disciplina parlamentaria como los bienes jurídicos infravalentes protegidos por cada uno de estos mecanismos punitivos ya han sido desarrollados en el apartado 3 de este capítulo. Aquí sólo los referiremos para dar mayor unidad al análisis subsistémico de la disciplina intracámaras y para esbozar, si fuere

---

<sup>797</sup> De la naturaleza jurídico-sancionadora que fundamenta cada subsistema de la disciplina parlamentaria (poderes disciplinarios y facultades de policía) ya nos ocupamos *in extenso* en el apartado 3.6 de este mismo capítulo. Ahora, al detenernos en el estudio de los subsistemas reglamentarios de la disciplina parlamentaria, sólo las mencionaremos o referiremos algún aspecto complementario en torno a las mismas con el objeto de dar mayor unidad al análisis que nos proponemos hacer de cada uno de los mencionados subsistemas subsistemas.

el caso, alguna peculiaridad que debe ser tratada con mayor hon-  
dura a la luz de los reglamentos parlamentarios.

- El análisis que sigue es esencialmente un análisis de la normativa reglamentaria en el ámbito de la disciplina parlamentaria. Ésta, como ha sostenido el propio Tribunal Constitucional, es una normativa de “carácter abierto”<sup>798</sup>, escueta. Sobre todo en lo atinente a los procedimientos, a las sanciones y a las garantías de los sujetos sancionables. Ello, como se advertirá, condiciona de manera decisiva nuestros objetivos. En primer lugar, porque nos lleva a procurar “generalizaciones” a partir de lo que pueda ser común en los distintos reglamentos de las Cámaras españolas. Y en segundo lugar, porque, en el intento de mantener el análisis en el plano de lo dogmático, nos veremos obligados a relacionar normas reglamentarias análogas, aunque pertenecientes a diferentes reglamentos, con la intención de complementar los alcances y sentidos de éstas en una lógica unitaria que pueda ser atribuible a los sistemas punitivos de los parlamentos.
- A pesar de la parquedad de las normas reglamentarias en la materia que estudiamos, las analizaremos como elementos de valía en el Estado constitucional, no tanto por el refinamiento de sus formas o elaboraciones, sino, más bien, por su eficacia práctica. La disciplina parlamentaria es, a pesar de las críticas que en abstracto puedan hacerse de ella, una realidad reglamentaria altamente exitosa y efectiva en cuanto al cumplimiento de sus fines. Esto ya lo referimos en el apartado 1.1 de este capítulo, cuando tratamos sobre el estatus de “normalidad” de la actividad parlamentaria que se ha alcanzado en la España constitucional, y lo reiteramos ahora.

---

<sup>798</sup> STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 6.

### 5.2.1. Las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios

Salvo el Senado, todas las Cámaras españolas sancionan el incumplimiento de los deberes específicos de la condición de parlamentario. Lo hacen, como ya hemos mencionado, dentro de los sistemas de disciplina parlamentaria, en cuyo seno adoptan fisonomía subsistémica<sup>799</sup>. Se trata del mecanismo institucional a través del cual las Cámaras, amparadas por el ordenamiento jurídico, hacen responder a los diputados y senadores del ejercicio efectivo de la función parlamentaria.

Sobre las características de este subsistema represivo hemos referido algunas ideas al hacer el análisis de las facultades disciplinarias contenidas en el artículo 72.3 CE que son, sin duda, las más complejas de cuantas conforman los sistemas punitivos intracámaras. Sin embargo, por haberlo hecho tangencialmente, ahora debemos volver sobre este particular de una manera más amplia y precisa. Ello es, pensamos, la mejor introducción para este tema.

En primer lugar, encontramos la *permanencia* que enmarca la vinculación de los parlamentarios con las Cámaras. Sólo hay sanciones disci-

---

<sup>799</sup> Las excepciones a esta generalización son los reglamentos de la Asambleas de Madrid y de la Asamblea Regional de Murcia. En éstos las sanciones referidas tienen entidad sistémica propia, independiente de la disciplina parlamentaria. Las normas que le sirven de fundamento son precedidas por “los deberes de los parlamentarios” (artículos 31 al 35 en el caso de la Asamblea de Madrid y 23 al 26 en lo referente a la Asamblea Regional de Murcia).

Lo anterior deja entrever, por contraste, una realidad que alcanza rango de característica en las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. Nos referimos a la disociación formal –nunca material– entre deberes y sanciones. En la mayoría de los reglamentos españoles los deberes de los parlamentarios no forman parte del contenido sistémico de la disciplina intracámaras, en el sentido de que no son parte del mismo conjunto de normas. Se ubican en apartados distintos. Suelen situarse dentro de las secciones dedicadas al estatuto jurídico del parlamentario, a los cuales remiten los sistemas de disciplina parlamentaria cuando dan cuenta de los deberes por cuyo incumplimiento se activan los procedimientos punitivos.

plinarias en sentido estricto allí en donde existe *habitualidad relacional* entre el sujeto sancionable y el órgano sancionador. La naturaleza colegiada de los parlamentos no es otra cosa que la expresión institucional, orgánica, de la habitual y necesaria relación de los parlamentarios con las Cámaras, de la legítima y constitucional integración de aquéllos en éstas, lo cual crea el fundamento de los derechos domésticos que, en el caso español, las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos despliegan al procurar, incluso coactivamente, el cumplimiento de los deberes de los diputados y senadores.

Seguidamente viene la *calidad* de dicha relación. El origen democrático del mandato parlamentario hace que la que nos ocupa sea una relación especialmente relevante desde el punto de vista constitucional, y no una mera situación de pertenencia de un sujeto (el parlamentario) a una estructura organizativa (una Cámara). Las Cámaras están jurídicamente habilitadas para sancionar el incumplimiento de los deberes de los diputados y senadores porque dichos deberes constituyen el sustrato material de la función parlamentario-institucional dibujada por la Constitución para los órganos deliberativos. Sin embargo, aunque volveremos sobre ello en el capítulo IV, cabe señalar ahora que el ámbito de tales sanciones es limitado. Las Cámaras, al punir a sus miembros por incumplimiento de deberes, están tituladas a incidir sobre el estatuto jurídico de los parlamentarios a modo de “suspensión”, nunca de “pérdida” de la condición de representante del pueblo. El origen popular y democrático del poder legislativo, que ya hemos mencionado, conlleva que las sanciones en esta esfera sean según la clásica clasificación de Otto Mayer<sup>800</sup>, de *disciplina correctiva* y no de *disciplina depurativa*. Su objeto es reencauzar el ejercicio de los deberes parlamentarios, no destituir a los miembros de las Cámaras.

Cónsono con lo anterior, la tercera característica de las sanciones disciplinarias intracámaras es la existencia *a priori* de unas *funciones* que son auténticos deberes jurídicos. Las Cámaras tienen el derecho de sancionar a sus miembros en este ámbito porque los deberes de los diputa-

---

<sup>800</sup> Cfr. MAYER, Otto: *Op. Cit.*, p. 77.

dos y senadores son, precisamente, la dimensión individual de lo que, una vez en ejercicio por parte de todos los parlamentarios, se asoma corporativamente en la arquitectura estatal como las funciones constitucionales de las Cortes y de los parlamentos autonómicos.

Cuarta característica de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios es la *dimensión ética* de los castigos inflingidos en este rubro de la disciplina intracámaras. Los fenómenos disciplinarios poseen, como parte de su naturaleza, un elemento axiológico. No basta con que los parlamentarios ejerzan sus deberes. Han de hacerlo dentro de los parámetros éticos establecidos por la Constitución. El ejercicio de la función parlamentaria por parte de los diputados y senadores pone siempre a prueba la dignidad e imagen de los parlamentos frente a la opinión pública, así como la eficacia real del trabajo de las Cámaras. A partir de ello se explica que, por ejemplo, en todos los reglamentos parlamentarios españoles sea punible, como veremos, el tráfico de influencias, el uso ventajoso de la condición de miembro de alguna institución parlamentaria.

Finalmente, la quinta característica es un aspecto altamente peculiar dentro del Derecho Parlamentario: el modo de sumisión de los parlamentarios a la autoridad sancionadora de los órganos de gobierno de las Cámaras. Estos últimos poseen autoridad sancionadora, pero no opera entre ellos y los parlamentarios ningún atisbo de principio jerárquico. Lo que se suscita en este caso es una *manifestación institucional*, concreción del derecho a autoorganización de las Cámaras, en virtud de la cual éstas sancionan, de acuerdo a los presupuestos reglamentarios establecidos al efecto, el incumplimiento de los deberes de los diputados y senadores, en cuanto ámbito material intrínsecamente relacionado con las funciones constitucionales de los parlamentos.

#### ***A. Sobre los deberes de los parlamentarios***

No existe ninguna previsión constitucional expresa sobre los deberes de los parlamentarios. Sin embargo, éstos existen jurídicamente. Su



contenido constitucional es “exteriorizado por los reglamentos”<sup>801</sup>. Ocorre que en este ámbito la Constitución también hace un “reenvío material” hacia los reglamentos parlamentarios, los cuales, en virtud de la autonomía normativa atribuida a las Cámaras a través del artículo 72.1 CE, han de regular los derechos y deberes fundamentales que forman parte del estatuto jurídico de los sujetos que ejercen cargos representativos, de acuerdo a las previsiones del artículo 23.2 de la Constitución.

En la doctrina española se han definido los deberes de los parlamentarios como las “situaciones jurídicas subjetivas sobre las que se articula la potestad disciplinaria”<sup>802</sup>. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha interpretado que los deberes de los parlamentarios son consecuencia de la necesaria sujeción de los representantes del pueblo al texto constitucional. Son, en este sentido, un corolario del carácter de norma suprema de la Constitución, “que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, [...] los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución”<sup>803</sup>. De allí que el máximo Tribunal también haya sostenido que el incumplimiento por parte de los parlamentarios de tareas explícitamente consideradas en los reglamentos como deberes propios del cargo es causa razonable para una sanción disciplinaria<sup>804</sup>.

Nótese que tales “deberes generales positivos” tienen naturaleza auténticamente jurídica. No política ni moral. Su incumplimiento trae consigo una legítima sanción en Derecho<sup>805</sup>. Por otra parte, conviene aclarar desde ahora que los deberes de los parlamentarios pueden tener –

---

<sup>801</sup> STC 101/1983, de 18 de noviembre de 1983, FJ 3.

<sup>802</sup> Cfr. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis: “*Derecho Parlamentario español y Tribunal Constitucional*”, Comares, Granada, 1998, p.120.

<sup>803</sup> STC 101/1983, de 18 de noviembre de 1983, FJ 3.

<sup>804</sup> ATC 1227/88, de 7 de noviembre, FJ 1.

<sup>805</sup> Cfr. DEL PINO CARAZO, Ana: “*La suspensión ...*”, *Op. Cit.*, p. 245.

a pesar de lo dicho en la jurisprudencia del TC— carácter “positivo” o carácter “negativo”. El carácter “positivo” de los mismos se refiere a la realización efectiva de conductas. Se trata de obligaciones conductuales — de “hacer”— enmarcadas dentro de las directrices que la Constitución y los reglamentos fijan para las funciones de los parlamentos. Y el carácter “negativo” se refiere a obligaciones de “no hacer”, tal como es el caso, por ejemplo, del deber de no tomar ventaja de la condición de parlamentario o de no portar armas en el recinto de las Cámaras.

A continuación analizaremos los deberes de los parlamentarios establecidos en los reglamentos de las Cámaras españolas, cuyo incumplimiento acarrea la activación de mecanismos sancionadores sobre diputados y senadores. Concretamente referiremos (i) el deber de asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones, (ii) el deber de respetar el orden y la cortesía parlamentaria, (iii) el deber de secreto, (iv) el deber de no invocar o tomar ventaja de la condición de parlamentario y (v) el deber de no portar armas en el recinto parlamentario. No nos referiremos al deber de formular declaración de bienes patrimoniales ni al deber de observar el régimen de incompatibilidades. Éstos, aunque son auténticas obligaciones recaídas sobre los parlamentarios, no encuentran sus sanciones correlativas en los sistemas de disciplina parlamentaria<sup>806</sup>. Para el cumplimiento coactivo de estos deberes las Cámaras se valen de otros mecanismos coercitivos, configurados, básicamente, por las normas constitucionales sobre la materia y por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

---

<sup>806</sup> Las únicas excepciones en los parlamentos españoles, en virtud de las cuales el incumplimiento del deber de declaración de bienes es sancionado, dentro del ámbito de la disciplina parlamentaria, con la privación de derechos, se encuentran en los artículos 115.1.f del reglamento del Parlamento de Navarra, 99.1.3 del reglamento de la Asamblea de Extremadura y 101.1.3 del reglamento del Parlamento de Andalucía.

*a. Deber de asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones*

El deber de asistencia a las sesiones por parte de los parlamentarios es el primero en figurar en los reglamentos de las Cámaras. Aparece, por lo general, de modo genérico, sin que queden concretados los mecanismos a través de los cuales los órganos de gobierno han de verificar su cumplimiento efectivo. Sólo los artículos 13.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía y 18.2 del Reglamento de las Cortes valencianas establecen que la mesa ha de disponer periódicamente la publicación de los datos relativos a la asistencia de los miembros de la Cámara a las sesiones ya celebradas.

Desde un punto de vista substantivo, el deber de asistencia constituye la *condición material*<sup>807</sup> para el ejercicio de la función representativa del cargo parlamentario. Sin su cumplimiento sería imposible el goce de los derechos y deberes que conforman el estatuto jurídico de los diputados y senadores. Por eso está plenamente justificado que los órganos de gobierno de las Cámaras estén en capacidad de incidir punitivamente para corregir casos de inasistencia “notoria y reiterada”<sup>808</sup> por parte de los parlamentarios.

---

<sup>807</sup> El Tribunal Constitucional se ha referido al deber de asistencia como “una faceta esencial de la propia función parlamentaria” y “un requisito inexcusable para el cumplimiento de la globalidad de las tareas parlamentarias” (Cfr ATC 1227/88, de 7 de noviembre, FJ 2).

<sup>808</sup> La expresión “reiterada y notoria” con la cual los reglamentos califican la inasistencia de los parlamentarios no resulta indiferente para la doctrina. Para SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: *Op. Cit.*, pp. 84-85, la expresión utilizada debería ser “reiterada e injustificada”, pues la falta de notoriedad no elimina la responsabilidad de los parlamentarios al incurrir en incumplimientos del deber de asistencia. En este mismo sentido, PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 334, agrega que las inasistencias reiteradas, incluso sin ser notorias, deben ser sancionadas, pues lo relevante jurídicamente en el caso del incumplimiento es la inasistencia en sí misma, no su mayor o menor connotación pública. Este criterio doctrinal, vale decir, es el recogido en el Reglamento de las Cortes de Aragón, en cuyo artículo 113.1a se establece la fórmula inasistencia “reiterada y sin justificación”. Otra variación se encuentra en el Reglamento de la Junta General de Asturias. En su artículo 128.1a se lee que los parlamentarios serán sancionados cuando de forma *reiterada o notoria* dejare de asistir *voluntariamente* a las sesiones del pleno o

El rasgo fundamental del deber de asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones es su carácter de orden público. Los parlamentarios no pueden “disponer”<sup>809</sup> discrecionalmente de su participación o no en las deliberaciones de los cuerpos legislativos en los cuales están integrados. Así lo recogió el Tribunal Constitucional en el ya citado ATC 1227/1988, de fecha 7 de noviembre<sup>810</sup>. En primer lugar, porque el “ausentismo”<sup>811</sup> conlleva a un vacío de representación política del electorado. Y, en segundo lugar, porque la inasistencia de los parlamentarios afecta a la conformación del quórum de las Cámaras y, por lo tanto, los modos en los cuales éstas adoptan sus decisiones.

---

de las comisiones. Finalmente, el artículo 189 del Parlamento de Cataluña se refiere a que han de ser castigadas las ausencias “sin suficiente justificación o sin la necesaria autorización”.

<sup>809</sup> Ni siquiera cabe alegar otras libertades o derechos de los parlamentarios para justificar el incumplimiento de este deber. Así lo dictaminó el Tribunal Constitucional al señalar que “no puede considerarse que la libertad ideológica ampare actitudes que implican precisamente desconocer la obligación principal de un cargo público” (Cfr ATC 1227/88, de 7 de noviembre, FJ 2).

<sup>810</sup> “No puede aceptarse, como suponen los recurrentes, que las tareas de un cargo público quedan a discreción del titular del mismo, sino que las mismas derivan de un conjunto normativo que, en el caso de los parlamentarios, va desde la constitución a los propios Reglamentos parlamentarios. Los Diputados de las Cámaras autonómicas tienen unas funciones constitucionalmente prefijadas, principalmente el ejercicio de las competencias legislativas asumidas por los Estatutos de sus respectivas Comunidades Autónomas, que no es disponible por ellos bajo la cobertura del ejercicio de una libertad fundamental” (FJ 2).

<sup>811</sup> Al respecto Cfr. LÓPEZ GARRIDO, Diego: “*Los debates parlamentarios*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991, p. 393, quien se refiere al ausentismo como “una lacra del parlamentarismo actual”, que en España no es especialmente elevado, no por lo menos comparativamente con el resto de Europa, conlleva a que, como señala Caamaño Domínguez, la severidad de las medidas anti-ausentismo parece sugerir que “o bien la regulación española es una formación ejemplificante y puntera en la batalla contra el ausentismo parlamentario, o bien que existen otras razones jurídico-políticas que justifican el mantenimiento de tan drásticas medidas” (Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*El mandato...*”, *Op. Cit.*, p. 235).

*b. Deber de respetar el orden y la cortesía parlamentaria*

Se trata, como su enunciado patentiza, de un deber genérico. Guarda relación con la procura, en las Cámaras, de un clima de honorabilidad, tolerancia y pluralismo. Esto, lejos de ser una reminiscencia histórica arrastrada desde los orígenes medievales de la institución parlamentaria, es un necesario requisito funcional para la normal confluencia de las fuerzas sociales que hacen vida política en los parlamentos.

La más importante cuestión en este particular tiene que ver con el carácter de auténtico deber jurídico de la obligación de respetar el orden y la cortesía. Podría pensarse que se trata de proposiciones meramente enunciativas y/o de principios. No de deberes jurídicos en sentido estricto porque no están respaldadas por sanciones efectivas. Con esta concepción coopera el hecho de que ambas realidades –orden y cortesía– son conceptos jurídicos altamente indeterminados, no contornados por ningún reglamento español, y dependientes –en cuanto a sus contenidos concretos– de la idea que sobre ellos tengan los sujetos que ejercen circunstancialmente la titularidad de los órganos de gobierno de las Cámaras.

Sin embargo, nosotros pensamos que sí estamos en presencia de un verdadero deber jurídico. En todas las Cámaras españolas se lo consagra siguiendo la fórmula del artículo 16 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Adicionalmente, en todos los reglamentos de los parlamentos españoles –acaso esto sea lo más relevante a nuestros efectos– se establecen sanciones para castigar la inobservancia del orden y de la cortesía, las cuales coinciden sustancialmente con las medidas previstas como consecuencia de las llamadas a la cuestión y al orden y con las acciones punitivas en materia de orden dentro del recinto parlamentario.

Con respecto a la uniformidad de este tipo de sanciones, no hay peculiaridades ni tonalidades en los distintos parlamentos de España. Éstas son, como ha quedado dicho, uniformes. Existen, sí, otras medidas no sancionadoras sino disuasorias, que coadyuvan a reparar de manera compensatoria la falta de cortesía por parte de un parlamentario, sobre todo cuando ello ha ocurrido a través del uso de la palabra. En estos casos los reglamentos prevén la posibilidad de que los presidentes de los

plenos o de las comisiones ordenen al parlamentario que ha faltado a la cortesía disculparse por las palabras o dichos empleados, retirando así la ofensa proferida. También pueden disponer que las palabras ofensivas e incompatibles con el decoro de las Cámaras o de las demás instituciones del Estado no consten en los Diarios de Sesiones.

En cuanto al modo en que está establecido el deber de acatar el orden y la cortesía por parte de los parlamentarios, hay dos peculiaridades fuera del Reglamento del Congreso de los Diputados que conviene referir. Una aparece en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura. La otra, en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. Refirámoslas brevemente.

El artículo 29 del reglamento extremeño dispone que los diputados están obligados a observar la cortesía en el ejercicio de todas sus funciones, especialmente durante las sesiones del pleno y de las comisiones, colaborando con el correcto curso de los debates y evitando su obstrucción. Esta norma muestra cómo, aunque la cortesía ha de presidir el ejercicio de todas las actividades de la función parlamentaria, es un principio especialmente vinculado (i) a la interacción entre grupos políticos adversos y a (ii) los actos de los diputados y senadores que son susceptibles de ser observados por la opinión pública. De allí que lo *cortés* esté muy relacionado con las sesiones del pleno y de las comisiones, pues en ellas se verifican más palpablemente la confrontación política y la expectación del tribunal de la opinión pública.

Por su parte, el artículo 17 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia establece que los diputados deben respetar *las normas de cortesía habituales* en el desarrollo del trabajo parlamentario. Esto significa un matiz presente en la vida práctica de las Cámaras: la cortesía, que ha de ser observada en todos los parlamentos, es una realidad variable. Depende de la cultura institucional que predomina en una determinada asamblea deliberativa. Ello debe tomarse en cuenta porque lo importante, más que imponer o asegurar patrones unitarios, es que la cortesía ayude al despliegue de la gobernanza intracámaras.

*c. Deber de secreto*

La Constitución establece en su artículo 80 el carácter público de las sesiones del pleno de las Cortes Generales, salvo que, por acuerdo en contrario, éstas sean declaradas secretas. Dicha regla encuentra su sentido en la naturaleza deliberativa de las asambleas legislativas. La discusión es el contenido fundamental de la publicidad parlamentaria<sup>812</sup>. Si el Parlamento actúa como un órgano público es, precisamente por ser un órgano diseñado para la conexión de los representantes y los ciudadanos en y a través de la deliberación<sup>813</sup>. Por eso la publicidad es la premisa mayor del trabajo parlamentario, en virtud de la cual los parlamentos se legitiman democráticamente frente a la opinión pública<sup>814</sup>.

Tal carácter público tiene que ser interpretado de manera amplia. Aunque la Constitución sólo hace referencia al pleno, porque éste es el órgano de la acción colegiada de las Cámaras, debe entenderse que sobre los demás órganos de los cuerpos legislativos también recae el mandato general de hacer públicos los asuntos parlamentarios. Quedando obligado el órgano supremo de las asambleas legislativas a actuar de cara a la opinión pública, lo están también, a un tiempo, todos los demás órganos a través de los cuales se despliega la actividad parlamentaria. En ello consiste, precisamente, la concreción orgánica del principio de publicidad

---

<sup>812</sup> Cfr. DE VEGA GARCÍA, Pedro: “*El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional*”, Revista de Estudios Políticos, N° 43, 1985, p. 54.

<sup>813</sup> Cfr. ITURBE MACH, Andoni: *Op. Cit.*, p. 412.

<sup>814</sup> Ello debe ser colocado en el contexto del importante rol de la opinión pública en la democracia constitucional de nuestros días, la cual es definida por Bobbio como “el gobierno del público en público” (Cfr. BOBBIO, Norberto: “*El futuro de la democracia*”, Plaza & Janes, 1985, pp. 108 y ss.). Tal concepto de democracia sigue presuponiendo la representación política ejercida por la institución parlamentaria, siendo que ésta será más o menos democrática según opere en mayor o menor medida frente a la opinión pública. También puede verse en este sentido a DE ESTEBAN, Jorge: “*Los medios de comunicación como control del Poder Político*”, Revista de Derecho Político, Número 42, 1996, p. 14, para quien una sociedad únicamente será democrática si los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de lo que sucede dentro del Estado; y a TUDELA ARANDA, José: “*La función...*”, *Op. Cit.*, p. 53.

parlamentaria sobre el cual reposa la democracia representativa y constitucional.

El deber de secreto es, entonces, una excepción al principio de publicidad de la actividad del Estado y, más concretamente, al principio de publicidad de la actividad parlamentaria<sup>815</sup>. Se justifica en “razones de Estado”<sup>816</sup> a través de las cuales se procura la preservación de intereses generales. Sólo en virtud de la protección de valores constitucionales que han sido considerados más dignos de protección se puede limitar el principio de publicidad<sup>817</sup>, tal como lo hacen los reglamentos parlamentarios y las propias Cámaras al ejercer su derecho de declarar como secreta una sesión o una determinada materia.

Es necesario precisar, sin embargo, que el deber de secreto no es incompatible con el ejercicio del derecho a recabar información de los parlamentarios<sup>818</sup>. Los diputados y senadores están facultados a alcanzar

---

<sup>815</sup> Seguimos en este particular a Cfr. DÍEZ-PICAZO, Luis María: “Parlamento, proceso y opinión pública”, Revista Española de Derecho Constitucional, Número 18, 1986, p. 84, para quien un Estado democrático de Derecho tiene como presupuestos necesarios de su existencia la publicidad en el funcionamiento de los poderes públicos y la libertad de crítica de la actuación de dichos poderes públicos, pues no hay responsabilidad de los órganos del Estado si no media la suficiente publicidad de los actos de éstos frente a los ciudadanos.

<sup>816</sup> Al respecto Cfr. CANO BUESO, Juan: “Información parlamentaria y secretos oficiales”, Revista de las Cortes Generales, N° 42, Madrid, 1997, p. 11.

<sup>817</sup> En contra de esta opinión Cfr. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: *Op. Cit.*, p. 24, para quien el secreto no está justificado, si siquiera, en las comisiones de investigación ni en los plenos que debatan sus conclusiones, pues la Constitución deja claro que, si hay actividad de investigación, se trata de un asunto de interés público que debe ser necesariamente publicitado.

<sup>818</sup> Una interesante referencia a la naturaleza del derecho a la información de los parlamentarios se encuentra en Cfr. MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: “El derecho de los parlamentarios a recabar información. Comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre”, Revista Vasca de Administración Pública, N° 24, 1989, p. 174, para quien este derecho es autónomo y está incardinado en el estatuto jurídico del parlamentario. No se trata de una manifestación del “derecho de petición”.



los datos necesarios para la “optimización”<sup>819</sup> de su propia actividad parlamentaria –especialmente la de control<sup>820</sup>–, aunque luego se vean imposibilitados de darlos a conocer a la opinión pública en virtud de la declaratoria como secreta de una determinada sesión<sup>821</sup>.

*d. Deber de no invocar o tomar ventaja de la condición de parlamentario*

La tendencia mundial de las regulaciones de la disciplina parlamentaria en los últimos años es poner el foco de atención en la eventual corrupción por parte de los miembros de las Cámaras<sup>822</sup>. Ello ha cobrado fuerza en el derecho comparado desde 1995, después de que en Inglaterra fuese publicado el conocidísimo *Informe Nolan*<sup>823</sup>, en cuyo capítulo II se sugieren una serie de prácticas anticorrupción dirigidas a restaurar la confianza de la ciudadanía en el Parlamento, y, de manera más particular, se exhorta a la creación de *Commissioner for Standards* u otros órganos uni-

---

<sup>819</sup> Cfr. DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*El derecho de los parlamentarios a la documentación*”, Revista de las Cortes Generales, N° 19, Madrid, 1990, p. 26.

<sup>820</sup> Sobre la relación del derecho a recabar información y el control parlamentario Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “*El derecho a la obtención de información de los diputados del Parlamento de Galicia. Reflexiones en torno al artículo 9.1 y 2 del Reglamento del Parlamento*”, Revista de las Cortes Generales, N° 34, Madrid, 1995, especialmente pp. 128-130; MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: “*El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional*”, en “*Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 324-325 y LAVILLA RUBIRA, Juan José: “*Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad*” en “*Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*”, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2006-2008.

<sup>821</sup> Cfr. MARIEZCURRENA, Martín Ignacio: “*El derecho de los diputados a solicitar informes*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 11, Madrid, Diciembre, 2004, p. 139.

<sup>822</sup> Cfr. MCGRATH, Peter: *Op. Cit.*, p. 182.

<sup>823</sup> Cfr. COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE (Lord Nolan, Chairman): “*Standards in Public Life*”, presentado al Parlamento Británico por el Primer Ministro Inglés John Major, bajo mandato de Su Majestad, la Reina de Inglaterra, Londres, 1995.

personales ajenos a la dinámica partidista que, en el seno de las Cámaras, velen por el probo ejercicio de la función parlamentaria<sup>824</sup>. También es importante porque algunas tendencias recientes en materia de regulación del *lobby* y del *interest group pressure* suponen que estas actividades sean vinculadas a los principios de publicidad y transparencia parlamentarias, lo cual les otorga un sitio de cierta importancia dentro del sistema democrático<sup>825</sup>.

En España, a pesar de haberse suscitado debate en torno al contenido del *Informe Nolan*<sup>826</sup>, no se ha creado la figura de un comisionado parlamentario que funja como autoridad imparcial para las sanciones por conducta antiética de los diputados y senadores. Sin embargo, ni las Cortes Generales ni los parlamentos autonómicos han dejado de incidir jurídicamente sobre los temas propuestos en ese documento. Dentro de este marco se encuadra, precisamente, el deber de no invocar o tomar ventaja de la condición de parlamentario. Su objeto es evitar el tráfico de influencias, que en España ha sido definido como el conjunto de “actos o conductas no delictivas ni incurso en ilegalidad que pueden generar beneficio, ventaja o provecho particular, presente o futuro, de carácter

---

<sup>824</sup> Para un análisis de la versión estadounidense del Commissioner for Standards Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Cleaning House: Congressional Commissioner for Standards*”, *The Yale Law Journal*, Vol. 117, 2007, pp. 165-173; y AMER, Mildred: “*House Committee on Standards of Official Conducts: a Brief History of Its Evolution and Jurisdiction*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Noviembre-2008. Para tener noticia de los efectos prácticos del *Informe Nolan* una década después de su publicación en el Reino Unido Cfr. DOIG, Alan: “*Regional Variations: Organisational and Procedural Dimensions of Public Ethics Delivery Ten Years After Nolan*”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, N° 3, 2006, pp. 458-473.

<sup>825</sup> Esto es, precisamente, lo que ocurre en el Congreso de los Estados Unidos. Al respecto Cfr. “*Congress, Lobbyists, and Interest Groups*” en SMITH, Steven S., ROBERTS, Jason M., y VANDER WIELEN, Ryan J.: “*The American Congress*”, 6ta edición, Cambridge University Press, 2009, pp. 335 y ss.

<sup>826</sup> Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo: “*Reflexiones de urgencia sobre el Informe Nolan*”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 11, 1997, pp. 149 y ss. y MARTÍNEZ BARGUENO, Manuel: “*Informe Nolan (Normas de conducta de la vida pública)*”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 5-6, 1996, pp. 209-214.

económico o no, para sí o para terceros, producido con ocasión del mandato parlamentario o del desempeño de un alto cargo, por medio del uso del prestigio social, las relaciones personales, el ejercicio de las facultades que dimanen de las propias competencias o la información obtenida o recibida por cualquier otro medio que el mandato o cargo que proporcionen”<sup>827</sup>.

Lo que se busca es mantener la primacía del interés general sobre el interés particular de los parlamentarios. Ello supone una exigencia axiológica de especial importancia en los parlamentos contemporáneos. A los habituales problemas de corrupción en los cuales pueden verse potencialmente envueltos los parlamentarios hay que sumar la existencia, cada vez más organizada, de grupos de presión que aspiran a orientar las agendas legislativas –no necesariamente de manera ilegal ni a través de corruptelas<sup>828</sup>– en las direcciones que favorezcan sus propios intereses.

---

<sup>827</sup> Cfr. “Informe sobre el concepto de tráfico de influencias y sobre Derecho Comparado en materia de incompatibilidades”, Revista de las Cortes Generales, N° 14, Madrid, 1988, pp. 201-202. Sobre este Informe debemos hacer un comentario. Fue elaborado entre abril y mayo de 1988 por la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a petición de la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias. En él se perfilan con bastante precisión qué ha de entenderse por “tráfico de influencias” y cuales son sus principales manifestaciones. Ello representa una importante ventaja en la lucha por la probidad en el ejercicio de la función parlamentaria. En el ordenamiento jurídico español –por lo menos en el Congreso de los Diputados– se cuenta, así, con una definición oficial de tráfico de influencia, de modo que no ocurre, o no tendría que ocurrir, lo que suele suceder en otros ordenamientos jurídicos, en los cuales hay consenso sobre la necesidad de que las Cámaras incidan sobre el quehacer éticos de sus miembros, pero no hay consenso sobre qué es una conducta antiética ni sobre los valores que deben ser protegidos por los instrumentos jurídicos que apuntalan la ética parlamentaria. A propósito de este último problema Cfr. SINCLAIR, Thomas y WISE, Charles: “Substantive and Procedural Dilemmas in Congressional Ethics”, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 537, Ethics in American Public Service, Enero de 1995, pp. 38-39.

<sup>828</sup> Sobre este particular véase el extraordinario estudio MASKELL, Jack: “Lobbying Congress: an Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules”, Report for Congress, Congressional Research Service, Octubre-2007, en el cual se establecen los términos de la interacción

Por eso las Cámaras deben encontrar mecanismos jurídicos a través de los cuales preservar la honorabilidad de la función representativa en sí misma considerada y, no menos importante, la buena imagen de la institución parlamentaria. Es una experiencia reiterada y universal que el tráfico de influencias acaba traducido en falta de confianza de los ciudadanos en la actividad de las Cámaras<sup>829</sup>.

Cabe destacar que el tráfico de influencia, a pesar de “bordear la comisión de delitos”<sup>830</sup>, no necesariamente se inscribe en el ámbito del Derecho Penal<sup>831</sup>. Es posible que un parlamentario tome ventaja de su condición sin incurrir en delito. Ello es lo que explica que la disciplina parlamentaria sea el sistema jurídico sancionador competente para reprimir el tráfico de influencia por parte de los diputados y senadores. Se trata de conductas que afectan directamente a las Cámaras y, por lo tanto, no deben ser toleradas en una democracia signada por la transparencia de la actividad legislativa, pero que no alcanzan a ser tipificadas como antijurídicas por los instrumentos penales.

---

entre el lobby y los lobbystas, la ética parlamentaria y las normas reglamentarias en el Congreso de los Estados Unidos de América.

<sup>829</sup> Al respecto Cfr. CERILLO MARTÍNEZ, Agustín: “*Publicidad y transparencia en el Parlamento europeo*”, Revista de las Cortes Generales, N° 45, Madrid, 1998, p. 19, para quien un antídoto al tráfico de influencia está en profundizar las implicaciones del principio de publicidad parlamentaria en todos los niveles de ejercicio de la función representativa: individual, grupal y colegial (comisiones y pleno), lo cual coincide, en su esencia, con el régimen jurídico del lobby en los Estados Unidos de América, según podrá constatarse en el estudio referido en la cita anterior.

<sup>830</sup> Cfr. SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: *Op. Cit.*, p. 90.

<sup>831</sup> Para opinión contraria Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Derecho...*”, *Op. Cit.*, p. 135, para quien es de esperar que la invocación de la condición de parlamentario para sacar provecho de ella se realice fuera del ámbito parlamentario, no de las Cámaras, con lo cual pareciera que las éstas tienen poco que decir. En cambio, son los tribunales penales los entes llamados a actuar, si acaso la invocación referida puede ser tipificada como delito. Todo lo cual se sostiene jurídicamente en virtud de los principios de la administración de justicia consagrados en el artículo 117 CE.

Ahora bien, el rol de la disciplina parlamentaria en materia de tráfico de influencias debe ser acompasado con otros mecanismos jurídico-institucionales de *self-regulation of ethics*<sup>832</sup>. La lucha contra este flagelo tiene que dotarse de un alto contenido “preventivo”<sup>833</sup>, que ha de preceder lo propiamente represivo. Por eso existe el régimen de incompatibilidades de los parlamentarios. Éste encuentra basamento constitucional en el artículo 70.1 CE y obedece a razones éticas. Por un lado, se intenta asegurar la división de poderes al prohibir el ejercicio simultáneo de dos altos cargos del Estado<sup>834</sup>. Y, por otro, se da preeminencia *–a priori–* a lo público sobre lo privado<sup>835</sup>, pues a través de las incompatibilidades el ordenamiento jurídico procura hacer recaer sobre los diputados y senadores la exigencia de una completa dedicación al ejercicio de la función parlamentaria, necesaria para la “profesionalización”<sup>836</sup> de la última. Pero todo lo anterior, siendo capital en el combate del tráfico de influencias,

---

<sup>832</sup> Este concepto ha sido especialmente desarrollado en la literatura norteamericana de Derecho Parlamentario, en la cual se interpreta que el poder constitucional que tienen las Cámaras de sancionar a sus miembros por violaciones reglamentarias supone, de suyo, un derecho exclusivo y excluyente a la autorregulación ética. Para más ahondamiento sobre este tema Cfr. GABALDÓN, Theresa: “*The Self-Regulation of Congressional Ethics: Substance and Structure*”, *Administrative Law Review*, Vol. 48, 1996, pp. 40 y ss. También puede consultarse, para una perspectiva de Derecho Comparado, WILLIAMS, Robert: “*Conduct unbecoming: The regulation of legislative ethics in Britain and the United States*”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 55, N° 4, 2002, pp. 611 y ss.

<sup>833</sup> Cfr. “*Informe sobre el concepto de tráfico de influencias y sobre Derecho Comparado en materia de incompatibilidades*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 14, Madrid, 1988, p. 205.

<sup>834</sup> Sobre incompatibilidades y división de poderes Cfr. TERRÓN MONTERO, Javier: “*Las incompatibilidades de los diputados autonómicos*”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 6, Madrid, junio, 2002, pp. 145 y ss.

<sup>835</sup> Al respecto Cfr. DURÁN ALBA, Juan Fernando: “*Teoría general del régimen de las incompatibilidades parlamentarias en España*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 38 y ss.

<sup>836</sup> Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “*El salario del poder: Notas sobre remuneraciones parlamentarias*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Valencia, 1999, n. 7, pp. 145 y ss., en donde se tratan los fines de la remuneración del trabajo parlamentario.

no es suficiente. También se requiere un sistema sancionador que esté orientado a reprimir *a posteriori* lo que se ha dado en llamar “disfuncionalidad”<sup>837</sup> entre la actividad parlamentaria y los intereses privados de los diputados y/o senadores, o de las personas que se relacionan con éstos y con las Cámaras.

*e. Deber de no portar armas en el recinto parlamentario*

La prohibición de portar armas está presente en todos los reglamentos de las Cámaras españolas. No aparece, sin embargo, inscrita en los catálogos de los deberes de los parlamentarios. A él se llega por deducción. En los reglamentos se describen las sanciones por el porte de armas, en cuya virtud es posible predicar el carácter de deber propiamente jurídico de la prohibición de portar armas en la sede de las Cámaras.

Dos comentarios han de ser formulados en este apartado. El primero es que los reglamentos guardan silencio en torno a qué debe entenderse por armas. Sólo el Reglamento del Senado se refiere, en su artículo 102.1, a “armas blancas o de fuego”, siendo éste, pensamos, el sentido en que debe interpretarse la palabra “arma” en los demás reglamentos de las Cámaras españolas.

El segundo comentario tiene que ver con el contenido de este deber jurídico, a saber, la conducta negativa de no ingresar armas al recinto parlamentario. Nada importa si se crean o no desórdenes a propósito de dichas armas, o si éstas son usadas o no. Por eso parte de la doctrina ha sostenido que por medio de las sanciones por el incumplimiento de este peculiar deber se tutela la sede de la institución parlamentaria, más no el orden parlamentario *in genere*<sup>838</sup>. Nosotros, por nuestra parte, considera-

---

<sup>837</sup> Cfr. “Informe sobre el concepto de tráfico de influencias y sobre Derecho Comparado en materia de incompatibilidades”, Revista de las Cortes Generales, N° 14, Madrid, 1988, p. 204.

<sup>838</sup> A favor de esta opinión FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio: *Op. Cit.*, p. 164 y PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 342, para quienes la prohibición de porte de armas es un deber que puede y debe tratarse con independencia de la noción de orden parlamentario.

mos que la prohibición de portar armas está directamente alineada con el orden parlamentario<sup>839</sup>, si bien con un cierto carácter preventivo, pues, como hemos sostenido al tratar los elementos de la potestad sancionadora de las Cámaras, el orden parlamentario es el factor teleológico al cual se ordenan todas las medidas represivas adoptadas en el seno de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos.

### ***B. Naturaleza sancionadora***

En este caso estamos en presencia de poderes disciplinarios domésticos (*Hausrecht*) integrantes de la autonomía punitiva de las asambleas políticas, que derivan, como ha quedado explicado, del artículo 72.3 CE. Su finalidad es correctiva, en el sentido de que se ordenan al enderezamiento del ejercicio de la función parlamentaria por parte de diputados, senadores y demás parlamentarios autonómicos.

### ***C. Bien jurídico infravalente protegido***

A través de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios se tutela tanto el derecho al ejercicio del cargo público representativo (artículo 23.2 CE) como la función de representación política (artículo 66.1 CE). Ello ocurre, como es lógico, en dos tiempos. Asegurando el ejercicio del cargo público representativo de los diputados y senadores se asegura, a su vez, la representación política efectiva necesaria para la realización práctica del Estado democrático consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución.

Buena parte del contenido esencial del estatuto de los parlamentarios alojado en el artículo 23.2 CE tiene naturaleza ambivalente. Por un lado, en esta norma se incardinan auténticos derechos de los parlamentarios, que tienen carácter fundamental y son tutelables por vía de amparo a través del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

---

<sup>839</sup> Comparten esta opinión SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *Op. Cit.*, p. 69, para quienes la prohibición del porte de armas es una condición del orden parlamentario general.

Pero ocurre, al mismo tiempo, que algunos de esos derechos también se articulan técnicamente como deberes fundamentales que han de ser cumplidos en virtud de la sujeción de los parlamentarios a la Constitución y, no menos importante, a los reglamentos de las Cámaras. De allí que el carácter fundamental de esos deberes pueda reforzarse por medio de medidas coercitivo-sancionadoras. O dicho de otro modo: parece que a los parlamentarios se los puede obligar a ejercer sus derechos fundamentales en virtud de lo que éstos significan para la realización del Estado constitucional y de la democracia parlamentaria, siendo el ejercicio de tales derechos-deberes el bien jurídico infravalente protegido por el tipo de medidas represivas que nos ocupan en este apartado.

Ocurre, sin embargo, que el cumplimiento de los derechos-deberes de los parlamentarios no es un fin constitucional en sí mismo. Ni siquiera lo es el buen funcionamiento de las Cámaras legislativas. Ambas cosas sólo cobran valor constitucional cuando se las pone en relación con lo que sí tiene carácter de fin: la representación política del electorado y, de manera más amplia, de la sociedad española. Por ello puede afirmarse que la disciplina parlamentaria protege como bien jurídico el vínculo representativo que une a parlamentarios y electores, a los diputados y senadores y al todo del pueblo al cual aquéllos representan políticamente.

#### ***D. Órgano competente***

El contenido propio de las sanciones por incumplimiento de deberes es la privación de alguno o todos los derechos propios del estatus parlamentario, que en los reglamentos de las asambleas españolas figuran en los apartados titulados “De los derechos de los parlamentarios”, así como la suspensión de la condición de miembro de la Cámara.

Tales privación y suspensión, auténticas minusvalías jurídicas, inciden sobre el derecho fundamental del artículo 23.2 CE. Se las ha de entender vinculadas a la necesidad de reflexión y colegialidad previa por parte de los órganos sancionadores. Por eso la mesa y el pleno resultan los entes más idóneos para adoptar esta clase de medidas. No corresponde a los presidentes —órganos unipersonales, de reacción instantá-



nea— sancionar en este ámbito de la disciplina parlamentaria<sup>840</sup>. A pesar de que el artículo 72.3 de la Constitución atribuye los *poderes disciplinarios* a los presidentes, los reglamentos acogen esta norma de manera amplia<sup>841</sup>, pues hacen participar de tales poderes a la mesa, al pleno y, en ocasiones, como veremos al describir el procedimiento sancionador en este ámbito, a las comisiones para el estatuto de los parlamentarios.

Con respecto al pleno, éste es, como ya hemos dicho, el órgano supremo de las Cámaras y, por lo tanto, resulta cónsono con esta naturaleza que las sanciones disciplinarias más graves sean remitidas reglamentariamente a éste. Y en cuanto a la mesa, ésta es el órgano rector que ejerce la representación colegiada de la Cámara<sup>842</sup>, lo cual la faculta para sancionar los asuntos disciplinarios de gravedad intermedia<sup>843</sup>.

---

<sup>840</sup> Sin embargo, como afirma Rebollo Delgado, es común encontrar en las Cámaras españolas que los presidentes —cabezas de la mesa y del pleno— “comentan” a los portavoces de los grupos parlamentarios el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, de modo que tales situaciones se corrijan en sede de los propios grupos de manera subsidiaria, sin que se hagan necesarias las intervenciones de la mesa y del pleno (Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*La Junta de portavoces en la regulación del Congreso de los Diputados*”, Revista de las Cortes Generales, N° 42, Madrid, 1997, p. 168); lo cual es verosímil porque, como afirma OLLER SALAS, María Dolores: “*Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Estudios de Derecho Parlamentario, Madrid, 1986, p. 103, la disciplina de partido hace a los Portavoces unos “instrumentos ágiles para ordenar e impulsar los trabajos parlamentarios”.

<sup>841</sup> Cfr. OLLER SALAS, María Dolores: *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>842</sup> Cfr. CANO BUESO, Juan: “*Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991, p. 243.

<sup>843</sup> Un particular enfoque de rol sancionador de las mesas se encuentra en SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*El parlamento vasco: relieve constitucional, organización y funcionamiento*” en Revista de Estudios Políticos, Número 46-47, Madrid, 1985, p. 172, para quien las intervenciones sancionadoras de éstos órganos en los casos de incumplimiento de los deberes de los diputados tienen naturaleza meramente consultiva, siendo el presidente, en el fondo, el órgano que aplica las medidas represivas.

### ***E. Procedimiento sancionador***

#### *a. Los criterios rectores del procedimiento para las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios*

Existen tres criterios a partir de los cuales podemos introducir el análisis de este procedimiento sancionador. En primer lugar, los reglamentos dividen los deberes incumplidos según un criterio de *gravedad*. En segundo lugar, advertimos una gradación en la intensidad con la cual los órganos de gobierno de las Cámaras *afectan* al estatuto jurídico de los parlamentarios. Y en tercer lugar, consecuencia de todo lo anterior, hay una peculiar *fragmentación competencial* de los órganos sancionadores de las Cámaras en este ámbito.

Con respecto a la gravedad, los reglamentos agrupan los deberes cuyo incumplimiento acarrea sanciones en dos bloques<sup>844</sup>. En el primer grupo se encuentran (i) el deber de asistencia y (ii) el deber de secreto. El segundo grupo está conformado por (i) la prohibición de portar armas en el recinto parlamentario, (ii) el deber de respetar el orden y la cortesía parlamentaria y (iii) el deber de no invocar o tomar ventaja de la condición de parlamentario. Adicionalmente, dentro de este último grupo, se incluyen sanciones agravadas para los casos de reincidencia en el incumplimiento de los deberes de asistencia y de secreto.

De acuerdo al criterio de la afectación del estatuto jurídico de los miembros de las Cámaras, los reglamentos adoptan nuevamente la división de los deberes parlamentarios en los dos grupos que mencionamos en el párrafo anterior. Al primer grupo le corresponden sanciones de baja intensidad, como lo son las privaciones de uno o varios de los derechos reglamentarios de los miembros de las Cámaras. Derecho de asistir con voz y voto a las sesiones del pleno y de la comisión a la cual se per-

---

<sup>844</sup> Para tal agrupamiento, sin embargo, los reglamentos no se refieren expresamente a la gravedad como un criterio de clasificación de los deberes incumplidos. Sólo el reglamento del Parlamento Vasco lo dispone expresamente en sus artículos 116, 117, 118 y 119. Y es sobre la gravedad que se articulan las sanciones a que hubiere lugar y las competencias para imponerlas.

tenezca, derecho de recabar información, derecho a percibir asignaciones económicas, etc. Y al segundo grupo, por su parte, corresponde la sanción de máxima intensidad punitiva posible, a saber: la suspensión temporal de la condición de parlamentario.

Finalmente, en relación con la fragmentación competencial de los órganos sancionadores, observamos que a la mesa corresponde la privación de los derechos reglamentarios, y al pleno corresponde, previa propuesta de la mesa o de la comisión del estatuto de los parlamentarios, según sea el caso, la suspensión de la condición de miembro del Parlamento.

Vistos los tres criterios que presiden el procedimiento para las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, queremos agregar dos ideas antes de describir las fases de este cauce procedimental.

La primera es simplemente poner de relieve que el procedimiento sancionador por incumplimiento de deberes parlamentarios es esencialmente un procedimiento reglamentario, establecido en los reglamentos de las Cámaras. Así ocurre en la casi totalidad de los parlamentos españoles. Sólo el artículo 122 del Reglamento del País Vasco prevé la posibilidad de emplear de manera subsidiaria las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o de las leyes que la sustituyan o modifiquen, lo cual reviste algún interés tanto teórico como práctico porque es uno de los pocos casos en los cuales la ley emerge como fuente del Derecho Parlamentario<sup>845</sup>.

---

<sup>845</sup> Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: “*La ley como fuente del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, pp. 147 y ss. Y de una manera más crítica, sosteniendo que hacer de la ley una fuente de juridicidad de los asuntos de funcionamiento y organización internos de las Cámaras contraría la reserva de reglamento parlamentario querida por la Constitución, Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “*La aparente volatilidad del juzgador. Notas sobre las fuentes del Derecho Parlamentario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario VII. Jurisprudencia parlamentaria*”, Vitoria, 2009, pp.

La segunda idea está relacionada con la aparente precariedad de las construcciones procedimentales en materia de sanciones por incumplimiento de deberes parlamentarios. Consideradas en abstracto, dichas construcciones no superarían un test de constitucionalidad a la luz de las garantías jurídicas del principio de legalidad sancionadora (artículo 24.2 CE)<sup>846</sup>. Sin embargo, son enteramente constitucionales. Su legitimidad no deviene del cumplimiento irreflexivo de formalidades jurídicas predefinidas y rígidas, sino de la adecuación de sus modos a eso que la más autorizada doctrina ha denominado “la multifuncionalidad de los objetivos y de los fines procedimentales”<sup>847</sup>. Los conceptos de constitucionalidad y de racionalidad jurídica ya no son predicables de los procedimientos en virtud de un *checking process* apriorístico, sino finalista o de

---

123-124. Nosotros, por nuestra parte, no vemos lesión a la esfera de la reserva reglamentaria en materia disciplinaria si son las propias Cámaras las que, vía reglamento, remiten a instrumentos legales. Y menos cuando ocurre, como en el caso del reglamento del Parlamento Vasco, que dicha remisión tienen carácter subsidiario.

<sup>846</sup> El Tribunal Constitucional ha interpretado que en los procesos disciplinarios intracámaras rigen las garantías establecidas en el artículo 24.2 CE: derecho (i) a la defensa y a la asistencia al letrado, (ii) a ser informados de la acusación formulada contra ellos, (iii) a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, (iv) a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, (v) a no declarar contra sí mismos, (vi) a no confesarse culpables, y (vii) a la presunción de inocencia. Así quedó declarado en la STC 301/2005, FJ 5, en los siguientes términos: “La consecuencia de esta observación [la aplicabilidad de las garantías del artículo 24.2 CE a los procedimientos sancionadores parlamentarios] no puede ser otra que la de que, en el supuesto que nos ocupa, al igual que en el de policía de estrados (cfr. STC 205/1994, de 11 de julio, FJ 5), la defensa de los parlamentarios afectados deberá articularse a través de los mecanismos parlamentarios que al efecto (cuando así sea) se prevean en los respectivos reglamentos internos, y, en último extremo, mediante el recurso de amparo. En uno y otro caso será imprescindible modular la tutela ofrecida por estas vías y las garantías constitucionales consagradas en el art. 24.2 CE para hacer a una y a otras compatibles con la naturaleza del procedimiento sancionador parlamentario (arg. ex STC 126/2005, de 23 de mayo, FJ 2)”.

<sup>847</sup> Cfr. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: “*Pluralidad de estructuras y de funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional*” en BARNES, Javier: “*La transformación del Derecho Administrativo*”, Global Law Press Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008, p. 79.

resultados<sup>848</sup>. Ello se hace más que patente en el tema que tratamos. Los órganos de gobierno de las Cámaras se subordinan enteramente –según parámetros de eficacia real– a las disposiciones reglamentarias, con el objetivo de alcanzar los fines correctivos de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. Se trata, en definitiva, de la subordinación de lo parlamentario sancionador a un criterio de racionalidad que se inscribe tanto en el Estado de Derecho como en el Estado democrático: en el Estado de Derecho, porque los reglamentos son parte del ordenamiento jurídico; y en el Estado democrático, porque las Cámaras aprueban autónomamente, por mayoría absoluta, sus propios reglamentos.

*b. Las fases del procedimiento sancionador*

*i. Iniciación*

Los reglamentos de las Cámaras no establecen ningún mecanismo para la activación del procedimiento sancionador por incumplimiento de deberes parlamentarios. Como regla general, rige en este ámbito el principio de oficialidad de la acción sancionadora de los órganos del poder público. Corresponde a los órganos sancionadores de las Cámaras dar inicio, *motu proprio*, al cauce procedimental.

---

<sup>848</sup> Sobre este particular, puede acogerse en el Derecho Parlamentario sancionador, *mutatis mutandi*, la opinión de BARNÉS, Javier: “Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas” en BARNÉS, Javier: “Innovación y reforma en el Derecho Administrativo”, Global Law Press Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006, pp. 269-270, según el cual el principio de la legalidad ya no aparece vinculando a la Administración como un mecanismo agotadoramente condicionante de la actividad administrativa, sino como un entramado de *programaciones finalistas* bajo los cuales subyacen amplísimos niveles de discrecionalidad confiados a los órganos administrativos. Así, las normas procedimentales en materia parlamentario-sancionadora emergen no como un catálogo de actuación predeterminada sino como un ancho cauce de racionalidad jurídica para la concreción, *ad hoc*, de los fines correctivos y disciplinarios perseguidos por las medidas que castigan el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios.

Hay en España, sin embargo, una única excepción al principio general que hemos enunciado en el párrafo anterior. En el artículo 122.2 del Reglamento del Parlamento Vasco se dispone que los procedimientos sancionadores se iniciarán mediante escrito de denuncia, a instancia de cualquier parlamentario o grupo parlamentario. De este modo, se co-honeste la posibilidad de incoar procedimientos a instancia de parte con el principio de oficialidad.

Esta última es, pensamos, la interpretación que debe hacerse de todos los reglamentos parlamentarios de España. A pesar de que nada se dice en ellos del inicio de los procedimientos a instancia de parte, debe asumirse que, salvo el Gobierno, los demás sujetos del Derecho Parlamentario<sup>849</sup>, esto es, los parlamentarios y los grupos, están legitimados para “denunciar” el incumplimiento de deberes por parte de los miembros del Parlamento. Tienen un interés legítimo para hacerlo.

A pesar de ser considerado otro sujeto importante del Derecho Parlamentario<sup>850</sup>, decimos que el Gobierno no está legitimado para incoar vías punitivas intracámaras por razones evidentes que guardan relación con la vigencia de la división de poderes y de la autonomía parlamentaria. Tampoco están legitimados para ello los ciudadanos ajenos a las Cámaras. Éstos, aunque intervienen de multiformes maneras en los negocios de las asambleas políticas contemporáneas, lo hacen sólo en la medida en que aquéllos afectan, externamente, los intereses de la comunidad. Pero mal podrían los ciudadanos tomar parte en los asuntos que competen

---

<sup>849</sup> Sobre esta categoría Cfr ALBA NAVARRO, Manuel: “*Los sujetos del Derecho Parlamentario*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001, pp. 17 y ss., quien enumera a los diputados y senadores, a los grupos parlamentarios y al Gobierno como los sujetos del Derecho Parlamentario, no atendiendo a criterios de personalidad jurídica sino de participación efectiva en los procedimientos que cursan ante las Cámaras.

<sup>850</sup> Cfr MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas: “*El Gobierno como sujeto del Derecho Parlamentario*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001, pp. 365 y ss.

exclusiva y excluyentemente al funcionamiento y organización internos de las Cortes Generales y de los demás parlamentos autonómicos<sup>851</sup>.

### *ii. Instrucción*

Iniciado el procedimiento, corresponde a la mesa la instrucción de la denuncia de incumplimiento del deber por parte de un parlamentario, lo cual da lugar a la formación de un expediente disciplinario o, como ocurre en el caso de lo establecido en el artículo 124 del Reglamento del Parlamento Vasco, de un “pliego de cargos”. En caso de que se trate del incumplimiento del deber de no tomar ventaja de la condición de parlamentario, disponen los reglamentos que el ente instructor sea la comisión del estatuto de los diputados en el caso Congreso, y del órgano que haga sus veces en los parlamentos autonómicos<sup>852</sup>.

Aunque los reglamentos son silentes al respecto, ha de entenderse que la instrucción que hagan los órganos mencionados ha de incluir un

---

<sup>851</sup> Sobre una perspectiva general al respecto, dentro de las misma categoría de los sujetos del Derecho Parlamentario, Cfr AGUIAR DE LUQUE, Luis: “*El ciudadano como sujeto de relaciones parlamentarias*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001, pp. 437 y ss.

<sup>852</sup> Parte de la doctrina se ha pronunciado sobre por qué bifurcar la instrucción de los expedientes disciplinarios entre la mesa y la Comisión del Estatuto del Parlamentario. A la primera corresponde instruir aquellos expedientes motivados por el incumplimiento de deberes de asistencia y de secreto, de no portar armas y de abandonar las sesiones como consecuencia de tres llamadas a la cuestión y al orden. A la Comisión del Estatuto de los Parlamentarios compete, por su parte, instruir los expedientes originados por el incumplimiento del deber de no tomar ventaja de la condición de miembro de una Cámara, por el tráfico de influencias. En este sentido, el incumplimiento de los tres primeros deberes mencionados ocurre y es verificable en sede de los parlamentos. El incumplimiento del deber de no tomar ventaja de la condición de parlamentario se suscita, por el contrario, fuera de los muros de las Cámaras y es en ese ámbito en el cual debe ser comprobado. De allí que la mesa actúe *ad intra* en los procedimientos sancionadores y las comisiones del estatuto de los parlamentarios operen *ad extra*. Para ahondar en este razonamiento Cfr. SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: *Op. Cit.*, pp. 103-104.

lapso en el cual<sup>853</sup>: (i) se notifica al inculpado del contenido del expediente o pliego de cargos<sup>854</sup>, (ii) se le concede un plazo para contestar los cargos y presentar los medios probatorios admisibles en Derecho que resulten oportunos, y (iii) se practiquen las pruebas a que halla lugar. Dentro de este lapso también sería conveniente crear ocasión para oír al interesado, tal como se establece en los artículos 123.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 115 y 116 del Reglamento del Parlamento de Navarra y 34 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; e incluso para oír a la Junta de Portavoces, tal como está dispuesto en el artículo 100.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Ambas audiencias se ordenan a garantizar las dimensiones tanto individual como colectiva del ejercicio de los derechos a la defensa y a la presentación de pruebas oportunas.

### *iii. Terminación*

Instruido el expediente disciplinario, la mesa o la comisión del estatuto del parlamentario, según sea el caso, deben formular la resolución de terminación del procedimiento, la cual ha de ser debidamente motivada, como establecen todos los reglamentos de las Cámaras españolas y ha sido interpretado por el Tribunal

---

<sup>853</sup> Al respecto Cfr. SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “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”, Revista de las Cortes Generales, N° 25, Madrid, 1992, pp. 233 y ss.

<sup>854</sup> Sobre el derecho a conocer efectivamente el contenido de las acusaciones en el ámbito judicial, aplicable *mutatis mutandi* en nuestro caso, Cfr. DOLZ LAGO, Manuel Jesús: “El derecho a ser informado de la acusación a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, Faustino y LÓPEZ LÓPEZ, Enrique: “Derechos procesales fundamentales”, Consejo General del Poder Judicial, Manuales de Formación Continuada, N° 22, Madrid, 2004, 319 y ss.



Constitucional<sup>855</sup>. En este punto, un referente claro es el artículo 127.2 del Reglamento del País Vasco, según el cual la resolución que pone fin al procedimiento disciplinario (i) resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente, (ii) señalará la extensión y duración de las sanciones y (iii) no incluirá hechos distintos de los que sirvieron de base para la elaboración del pliego de cargos.

Elaborada la resolución, debe procederse a la imposición de las sanciones conducentes. Sobre este particular los reglamentos, con el del Congreso de los Diputados a la cabeza (artículo 99), suelen disponer que para la sanción por el incumplimiento del deber de asistencia y del deber de secreto el órgano sancionador es, como ya se ha señalado, la propia mesa. En cambio, si se tratara de (i) la reincidencia en el incumplimiento del deber de asistencia y de secreto, (ii) del incumplimiento del deber de no portar armas, (iii) y de negarse a abandonar las sesiones como consecuencia de tres llamadas a la cuestión y al orden, el órgano competente para la imposición de las sanciones es el pleno, el cual resolverá sobre la aprobación o no de la resolución elaborada por la mesa, de acuerdo a la usanza que se ha generalizado en España a partir de lo establecido en el artículo 101 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Y cuando se hubiera incumplido el deber de no tomar ventaja o provecho de la condición de parlamentario, el órgano sancionador también es el pleno, pero ha de decidir de acuerdo a la propuesta de resolución no de la mesa, sino de la comisión del estatuto del parlamentario. En ambos casos el pleno procederá a la votación de la resolución, previo debate en sesión secreta en la cual pueden intervenir los grupos parlamentarios por intermedio de sus respectivos portavoces.

---

<sup>855</sup> “(...) Se alega en la demanda de amparo, en primer término, que se trata de un acuerdo insuficientemente motivado, en el que únicamente se esgrime la falta de congruencia de las enmiendas presentadas con el Proyecto de Ley sin concretar el criterio para apreciar dicha falta de congruencia. Sin perjuicio en este extremo de insistir, una vez más, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos” (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 5).

### ***F. Medidas sancionadoras***

La gama de medidas sancionadoras por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios es amplia, en el sentido de que no están definidas por los reglamentos. Sin embargo, los órganos sancionadores se mueven dentro de un rango que es común a la mayoría de los parlamentos de España. Se pueden distinguir (i) medidas punitivas orientadas a la privación de derechos reglamentarios, las cuales son impuestas por la mesa, y (ii) medidas cuyo contenido es la suspensión de la condición de parlamentario, que han de ser, como hemos visto, decididas por el pleno.

Con respecto a las primeras, los reglamentos suelen castigar el incumplimiento de los deberes de asistencia y de secreto con la privación de alguno de los siguientes derechos o todos ellos: (i) el derecho de asistencia con voto a las sesiones del pleno y de las comisiones, (ii) el derecho a recabar información y (iii) el derecho a percibir asignaciones económicas. Corresponde a la mesa señalar, en su resolución motivada, la extensión y duración de la privación de derechos recaída sobre los parlamentarios.

La suspensión de la condición de parlamentario acarrea, por su parte, la pérdida de todos los derechos otorgados por los reglamentos a los parlamentarios, lo cual ocurre, además, sin tiempo máximo determinado.

Como se ve, y aunque ello no sucede en la práctica, se trata de medidas punitivas indeterminadas, que podrían potenciar el riesgo de que las mayorías dominantes en las Cámaras lesionen, al amparo de los reglamentos, los derechos de las minorías. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional ha interpretado que el de la disciplina parlamentaria es un ámbito en el cual la predeterminación de las sanciones “no puede exigirse de la norma reglamentaria abstracta, por cuanto por la naturaleza de las cosas solo puede conseguirse del concurso de ésta con los usos parlamentarios de cada Parlamento” (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 5), todo lo cual es compensado –se lee en FJ 5 de la misma sentencia– con la existencia del amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a través del cual los parlamentarios ven tutelados sus derechos fundamentales por parte del máximo Tribunal.

### ***G. Garantías de los sujetos sancionables***

Las garantías jurídicas presentes en los procedimientos sancionadores por el incumplimiento de deberes de los miembros de las Cámaras están altamente parlamentarizadas. Responden a esquemas de protección que sólo cobran sentido en el seno de la institución parlamentaria. Las Cámaras se valen, cierto es, de categorías propias de la teoría general del Derecho sancionador. Pero la concreción de éstas está modelada por los fines correctivos perseguidos por el subsistema sancionador en el cual se enmarcan.

Así, las garantías de las cuales gozan los parlamentarios en estos procedimientos son: (i) la colegialidad, (ii) la deliberación, (iii) el derecho al procedimiento sancionador (iv) el derecho a ser oído y a presentar pruebas y, por último, (v) la confidencialidad.

#### *a. Colegialidad*

Las mesas son órganos que rectoran el gobierno interior y administrativo de las Cámaras, a las cuales representan de manera colegiada. Por eso su composición, como se ha sostenido en la doctrina<sup>856</sup>, no resulta indiferente para el Derecho Parlamentario ni para el funcionamiento real de las asambleas políticas.

Lo anterior se hace más que patente en el ámbito de los procedimientos sancionadores. El reflejo de la composición proporcional de las Cámaras en conformación de la mesa es un elemento determinante en la imposición de sanciones por incumplimiento de deberes parlamentarios. De ella depende, en principio, el equilibrio entre derechos de las minorías y derechos de las mayorías en el gobierno de los parlamentos.

---

<sup>856</sup> Cfr. LA PUENTE ARAGO, Rosa: “*El sistema de designación de las mesas en el Derecho Parlamentario español*”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, N° 6, Murcia, 1994, p. 114.

Tal equilibrio está asociado a la imparcialidad. A pesar de que la composición de las mesas refleja la correlación de fuerzas entre mayorías y minorías que están presentes en los parlamentos, éstas, al ser órganos técnicos o administrativos, están mejor dispuestas para una actuación imparcial, lo cual es potenciado por el hecho de que la colegialidad, como opuesta al carácter unipersonal de las presidencias, amplía las perspectivas de juicio que deben ser integradas para la consecución de una decisión sancionadora. Y también está asociado a la idea de procedimiento, con todo lo que ello implica, pues la actividad colegiada es, por definición, procedimental.

Otro tanto ocurre con los plenos. Éstos son órganos esencialmente compuestos, heterogéneos. Sus cauces de actuación son necesariamente colegiados. En este caso, como resulta evidente, se pierde de vista el talante técnico de la mesa. Lo sancionador se mueve a un ámbito más marcadamente político. Las medidas punitivas se aplican de acuerdo al principio democrático, es decir, según la voluntad de la mayoría de las Cámaras, lo cual es una muestra de la democratización a la cual la Constitución somete la autonomía parlamentaria<sup>857</sup>. Y tal democratización opera como una garantía a favor de los parlamentarios, en el sentido de que ellos y sus grupos están convocados a tomar parte en la formación del eventual acto sancionador.

#### *b. Deliberación*

La deliberación es consecuencia directa de la colegialidad. Los órganos colegiados sólo pueden cobrar existencia para la acción a través de la deliberación entre sus componentes. Ello representa, en sí mismo, una garantía para los inculpados por incumplimiento de deberes parlamentarios. Los aleja de la espontaneidad y de la inmediatez con la cual proceden los órganos unipersonales, no sujetos a requisitos de deliberación.

---

<sup>857</sup> En este sentido Cfr. GANDARIAS ALONSO DE CELIS, Sofía: *Op. Cit.*, p. 180.

Con respecto a las mesas, la deliberación ha de moverse en un plano técnico. Los miembros de las mesas son parlamentarios. Pero generalmente la deliberación sobre las medidas sancionadoras se apoya en los criterios técnicos de los letrados que (i) instruyen materialmente los expedientes disciplinarios y/o (ii) preparan las propuestas de resolución.

Y en cuanto a los plenos, la deliberación es netamente política. Su incidencia dentro de los procedimientos sancionadores implica una concreción de los principios del *Government by discussion*. Se asume que la suspensión de la condición de parlamentario de un miembro de la Cámara es materia de deliberación. Por eso todas las fuerzas políticas, representadas por los portavoces, concurren al debate sobre si sancionar o no al parlamentario inculpado y, al final, se obtiene una resolución imputable a la Cámaras en cuanto tales, no a las mayorías que en ellas prevalecieron.

### *c. Derecho al procedimiento sancionador*

Aunque, como hemos hecho notar, sólo el Reglamento del Parlamento Vasco establece un procedimiento sancionador en este ámbito de la disciplina parlamentaria, el Estado de Derecho impone la necesidad de hablar tanto de un procedimiento como de un expediente sancionador. Las razones para sostener este argumento son las siguientes:

- En primer lugar, las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios no son, ni mucho menos, sanciones de plano. Eso es unánimemente reconocido por la doctrina. Los órganos de gobierno de las Cámaras no están dispensados de la observación de formas procedimentales. Se presume que cuando los reglamentos se refieren a las “resoluciones” sancionadoras, éstas deben ir precedidas de un procedimiento al efecto; procedimiento que, en el caso que nos ocupa, no deja de ser tal por poseer las peculiaridades de *flexibilidad* que le imprime la naturaleza parlamentaria.
- Segundo, porque, al quedar atribuidas las competencias punitivas o de instrucción a las mesas, queda implicada la necesidad de un procedimiento sancionador. Las mesas son órganos esencialmen-

te procedimentales, en el sentido de que sus actos han de ser cursados, por fuerza, a través de un procedimiento.

- En tercer lugar, todos los reglamentos de las Cámaras españolas establecen la posibilidad de que los parlamentarios o los grupos ejerzan un recurso de reconsideración o de reposición frente a las decisiones de la mesa. Ello no ocurre, por ejemplo, con los actos de los presidentes. El recurso de reconsideración o de reposición aparece siempre como una petición de parte frente a un acto decisorio arrojado por un procedimiento.

*d. Derecho a ser oído y a presentar pruebas*

Reconocido que los parlamentarios tienen derecho a la formación de un expediente disciplinario y a que se observe un procedimiento sancionador, debe vincularse a éstos el derecho a la defensa y a la asistencia letrada de abogado. Ello se traduce, fundamentalmente, en el establecimiento de cauces procedimentales para que el inculcado argumente en su propio favor, lo cual además ha de poder ser demostrado con las pruebas a que hubiere lugar.

Con respecto al derecho a ser oído, éste impone la necesidad de una audiencia al efecto, la cual debe ser establecida por la mesa en ejercicio de sus competencias instructoras, en cuanto a lugar y oportunidad se refiere. Nada obsta, sin embargo, para que durante el lapso de audiencia al interesado el parlamentario o su grupo se dirijan por escrito a la mesa para ampliar lo dicho de palabra o para esgrimir nuevos hechos o razonamientos.

Referente a las pruebas, estas pueden ser cualesquiera medios probatorios que sean estimados pertinentes por el inculcado o por su grupo parlamentario. El único requisito exigido por los reglamentos es, como ya hemos señalado, que sean admisibles en Derecho. Ello supone la necesidad de que la mesa califique tales pruebas a los efectos de su admisión. Si la mesa inadmitiera las pruebas, cabe, pensamos, el recurso de reconsideración o de reposición que hemos mencionado en el apartado inmediato anterior.

*e. Confidencialidad*

Como hemos dicho, las sesiones en las cuales se decida sobre la sanción de un parlamentario por el incumplimiento de sus deberes tienen carácter secreto. Tal carácter no tiene que ser declarado por las Cámaras en el sentido establecido en el artículo 80 CE, sino de acuerdo a lo dispuesto sobre la materia, con carácter general, en los reglamentos internos. Con ello se pretende salvaguardar tanto el honor del parlamentario inculpado como la dignidad de la Cámara respectiva. Lo debatido en las sesiones en las cuales se deciden las medidas punitivas sobre los parlamentarios es materia que podría aportar datos decisivos para la conformación de la opinión pública en un sentido perjudicial para el parlamentario implicado y para los propios parlamentos<sup>858</sup>. Por eso se adopta la opción jurídico-política de reservarlo dentro de los muros de las Cámaras<sup>859</sup>.

**5.2.2. Las llamadas a la cuestión y al orden**

Es necesario comenzar distinguiendo entre llamadas a la cuestión y llamadas al orden. Ambas tienen por norte la cortesía en la vida de las Cámaras. Pero se trata de mecanismos técnicos distintos, a través de los cuales se corrigen diferentes conductas que atentan contra la deliberación efectiva intracámaras y la normal marcha de los asuntos parlamentarios.

---

<sup>858</sup> Cfr. GARCÍA CANALES, Mariano: “*El derecho al honor de quienes ejercen actividad con relevancia política*”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, N° 12-13, Murcia, 2000-2001, p. 59.

<sup>859</sup> No dejamos de reconocer, sin embargo, la complejidad de los problemas implicados en este particular. Por un lado, el recurso de la exposición a la opinión pública podría ser decisivo para refrenar eventuales abusos sancionadores por parte de los órganos de gobierno de las Cámaras. Pero no lo es menos eficaz en cuanto al efecto pedagógico que crea la trascendencia a la opinión pública del castigo a quienes han incumplido sus deberes como parlamentarios. Por eso, pensamos, la solución adoptada por los reglamentos es la más conveniente, pues asegura el derecho al honor de los parlamentarios y no expone a las Cámaras a procesos de devaluación de su imagen frente a la opinión pública.

Por llamadas a la cuestión entendemos el emplazamiento a un parlamentario para que, durante su intervención, centre el uso de la palabra en la temática debatida, sin acudir a artimañas, digresiones o artificios que desvían la atención del asunto debatido, así como para que tampoco vuelva a lo que ya ha sido votado.

La llamada al orden, por su parte, es el instrumento técnico a través del cual el presidente remedia los desórdenes causados por parlamentarios o terceros<sup>860</sup> que no están ejerciendo el derecho de palabra, sino que pretenden, mediante agresiones, abucheos, gritos, silvidos, golpeteos de los curules, etc., entorpecer el legítimo ejercicio de la palabra por parte del orador de turno, obstruir el desenvolvimiento de las sesiones o sabotear el acatamiento de las indicaciones dadas por el propio presidente u otros oficiales de las Cámaras<sup>861</sup>.

Las llamadas a la cuestión y al orden representan, entonces, la salvaguarda jurídica del carácter deliberativo de las Cámaras parlamentarias. Son la contratuerca a la deliberación política, la cual, según la conocidísima expresión de Hauriou<sup>862</sup>, es la operación esencial de la voluntad de los parlamentos. Así se entiende que sea deber del presidente garantizar, a través de estas medidas, el debate, la libre manifestación del pensamiento, el derecho a la crítica y la denuncia política<sup>863</sup>.

---

<sup>860</sup> La presencia de los terceros en las sesiones del pleno y de las comisiones obedece, por lo general, al cumplimiento del principio de publicidad. Pero ello, como ha señalado Guchet, no deja de traer consigo el riesgo de que se incoen presiones inconvenientes sobre los miembros de las Cámaras. De allí la necesidad de reglar estrictamente la presencia de terceros en los estrados. Al respecto Cfr. GOUCHET, Yves: “*Droit parlementaire*”, Editorial Económica, París, 1996, p. 117.

<sup>861</sup> Con respecto a los *terceros* presentes en las sesiones del pleno o de las comisiones, el Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículo 186, se establecen expresamente el deber del “público asistente” de mantener siempre silencio y orden, sin que le sean permitidas manifestaciones de ningún tipo de aprobación o desaprobación.

<sup>862</sup> Cfr. HAURIOU, Maurice: *Op. Cit.*, p. 514.

<sup>863</sup> Cfr. BUONOMO, Giampiero: *Op. Cit.*, p. 254.



Garantizarlos significa, en este contexto, dotar de eficacia a las normas que ordenan las sesiones del pleno y de las comisiones. Ello se alcanza a través del ejercicio de los poderes de conducción política de los presidentes de las asambleas legislativas en cuanto mecanismos institucionales *ad hoc* para la preservación del debate, lo cual sigue siendo necesario en nuestros días a pesar de la creciente tendencia de hacer “predominar el documento sobre la palabra”<sup>864</sup> en la vida de las Cámaras.

Lo anterior debe ser colocado en el marco del Estado de partidos. A pesar del predominio de los grupos parlamentarios y, a través de éstos, de los partidos políticos, la deliberación debe seguir siendo un medio incluyente para alcanzar (i) el consenso de los grandes asuntos de Estado y (ii) la voluntad formal de las Cámaras. También debe seguir siendo el modo en virtud del cual los parlamentos se constituyen en caja de resonancia de la opinión pública, lo cual presupone el bidireccional proceso de recibir su influjo y, a un tiempo, de conformarla. El debate y la deliberación han de ser siempre concebidos como –acudimos otra vez a Hauriou<sup>865</sup>– los elementos más importantes del procedimiento parlamentario. Por eso el máximo Tribunal, al referir el rol constitucional de las asambleas legislativas en España, ha señalado que el Parlamento es y no puede dejar de ser “el foro de debate y participación en la cosa pública”<sup>866</sup>, “la sede natural del debate político (...), la sede privilegiada del debate público”<sup>867</sup>.

### **A. Naturaleza sancionadora**

Las llamadas a la cuestión y al orden son medidas disuasorias, no sancionadoras. Suponen un pre-estadio, una concreción *sui generis*, del ejercicio de las funciones de policía referidas en el artículo 72.3 CE. Se

---

<sup>864</sup> Cfr. CAZORLA PRIETO, Luis María: “Problemas...”, *Op. Cit.*, p. 342.

<sup>865</sup> Cfr. HAURIOU, Maurice: *Op. Cit.*, p. 516.

<sup>866</sup> STC 38/1999, FJ 3A.

<sup>867</sup> ATC 135/2004, FJ 6B.

trata de requisitos procedimentales<sup>868</sup>, de admoniciones o amonestaciones<sup>869</sup> con las cuales se llama la atención para exhortar al buen uso de la palabra (llamadas a la cuestión), y para evitar la perturbación de una sesión del pleno o de las comisiones (llamadas al orden).

Su implementación no supone, de suyo, restricción de los derechos del estatuto jurídico del parlamentario<sup>870</sup>. Acaso por eso parte de la doctrina se ha referido a éstas como facultades ordenadoras y no como realidades disciplinarias<sup>871</sup>. Lo propiamente sancionador aparece de manera sobrevenida, cuando se ha agotado la carga disuasoria de estas llamadas de atención. Eso ocurre, según las regulaciones universalmente seguidas por las Cámaras, en dos ocasiones. Entonces los reglamentos autorizan a que, con la tercera llamada a la cuestión y al orden, se pueda expulsar al parlamentario o al tercero de la sesión respectiva, y, en el caso de diputados y senadores, ello puede acarrear, dependiendo de la gravedad del asunto, la prohibición de asistir a una o dos sesiones posteriores.

Ello no significa, sin embargo, que este subsistema punitivo de las Cámaras carezca de efectividad en la ordenación de los debates y deliberaciones en las sesiones del pleno y de las comisiones. Representan verdaderos límites al abuso (i) de la oratoria parlamentaria<sup>872</sup> y, en el caso de

---

<sup>868</sup> Cfr. PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 334.

<sup>869</sup> Cfr. CAZORLA PRIETO, Luis María: “*La oratoria parlamentaria*”, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, p. 124.

<sup>870</sup> En el ámbito concreto de las llamadas a la cuestión, ello no significa que a éstas pueda empleárselas sin carácter restrictivo. Teniendo en cuenta el dinamismo de los debates y que la pugna política racionalizada en el seno de las Cámaras encuentra en la palabra su mejor cauce de expresión, los presidentes del pleno y de las comisiones están obligados a aplicar estas medidas bajo un criterio de estricta economía prudencial. No en vano los reglamentos de las Cámaras suelen establecer que no puede interrumpirse el uso de la palabra, salvo para, como es obvio, llamar a la cuestión, para advertirle al orador que se ha agotado el tiempo, para retirarle la palabra o para hacer llamadas al orden a la Cámara, a algunos de sus miembros o al público.

<sup>871</sup> Cfr. BELDA PÉREZ-PEDRERO: “*La presidencia del Congreso de los Diputados: perfil de su actuación constitucional*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, p. 142.

<sup>872</sup> Cfr. CAZORLA PRIETO, Luis María: “*La oratoria...*”, *Op. Cit.*, p. 124.

los terceros, (ii) de la asistencia a las sesiones. Cumplen un importante rol en el reencauzamiento del orden parlamentario, lo cual opera en dos niveles: uno político y otro jurídico. Es una experiencia universal que los parlamentarios tienden a abusar de la palabra y que los terceros extreman su comportamiento, como probando los niveles de tolerancia de los presidentes. Y también es universalmente conocido el carácter elástico con el cual los presidentes dejan “abusar” de la palabra, de los gestos y de otros mecanismos por parte de los parlamentarios, y eventualmente de la conducta “desordenada” de los asistentes a las sesiones.

Mientras los mencionados abusos no sean coartados por la intervención de los presidentes, la procura del orden parlamentario transcurre en un plano político más que jurídico. Entran en juego la negociación y, por decirlo de algún modo, la autointegración disciplinaria. En cambio, una vez que los presidentes dejan de lado la tolerancia razonable de los abusos de la oratoria, de la “gesticulación”<sup>873</sup> y del privilegio de asistencia a las sesiones, se activa el *iter* procedimental sancionador. En ese punto desaparece el carácter disuasivo de las llamadas a la cuestión y al orden. El presidente se coloca en otro plano. Se dispone al ejercicio de sus funciones de policía.

### ***B. Bien jurídico infravalente protegido***

El bien jurídico *infravalente* u objeto directo de protección de las llamadas a la cuestión y al orden es el mantenimiento de la libre deliberación en las Cámaras<sup>874</sup>. Ello trae consigo, necesariamente, la protección

---

<sup>873</sup> Al respecto debe tenerse en consideración que, como afirma PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina...*”, *Op. Cit.*, p. 448, la actividad parlamentaria y el Derecho Parlamentario tienen carácter gestual.

<sup>874</sup> Hay que hacer notar que el ordenamiento penal castiga con prisión de seis meses a un año, de acuerdo a lo establecido en el artículo 497 del Código Penal vigente, la perturbación del orden de las sesiones de las Cortes Generales y de los Parlamentos Autonómicos causadas por terceros que no ostenten la condición de parlamentarios. Sobre las relaciones del delito de perturbación grave del orden de las sesiones con las facultades de policía de los presidentes de las Cámaras véase el apartado sobre los “*Delitos contra las instituciones del Estado y la división de*

de la cortesía y del decoro parlamentarios. En cuanto a la cortesía, se intenta asegurar que los parlamentarios y demás presentes en las sesiones del pleno y de las comisiones manifiesten (i) atención, (ii) respeto y (iii) tolerancia hacia los oradores que están haciendo uso de la palabra. Y en cuanto al decoro, el presidente, al llamar a la cuestión y al orden, garantiza que parlamentarios y terceros observen un comportamiento acorde con la honorabilidad y dignidad de las Cámaras y de los órganos de gobierno de las mismas<sup>875</sup>.

### *C. Órgano competente*

Los órganos competentes para las llamadas a la cuestión y al orden son, como hemos dicho, los presidentes del pleno o de las comisiones, o quienes hagan sus veces<sup>876</sup>. Sólo una presidencia unipersonal es apta para dirigir algo tan fluido como los debates parlamentarios resolviendo sin grave dilación los incidentes que afectan tanto al debate como al orden general de las sesiones del pleno y de las comisiones<sup>877</sup>. Ello supone que sólo se pueden ejercer las funciones de policía para mantener

---

*poderes*” en SERRANO GÓMEZ, Alfonso y SERRANO MAÍLLO, Alfonso: “*Derecho Penal. Parte Especial*”, 14ta Edición, Dykinson, Madrid, 2009, p. 946-947.

<sup>875</sup> Hay países en los cuales todo criticismo público (fuera de la sede del Parlamento) de un parlamentario en contra de las Cámaras y/o, concretamente, en contra de la figura del *speaker*, es tenida, con independencia de su contenido de justicia o de su veracidad, como una infracción disciplinaria. Tal es el caso de Canadá, en el cual el *public criticism* conlleva a llamadas al orden y, eventualmente, a la exigencia de retirar las críticas formuladas (Cfr. MERCER, Tim: “*Challenging the Chair*”, *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 29, N° 2, 2006, pp. 23-24). Se trata de una muestra más, como veremos en el siguiente Capítulo, de que los sistemas de disciplina parlamentaria representan el único límite a la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria.

<sup>876</sup> Quienes hacen las veces de los presidentes en los plenos y en las comisiones son los vicepresidentes. Éstos, sin embargo, no tienen atribuida reglamentariamente ninguna potestad sancionadora cuando no ejercen como presidentes. Su rol es, si acaso, consultiva, pero sin ninguna repercusión técnico-procedimental. En este sentido, Cfr. GARCÍA SORIANO, María Vicenta y GIL CASTELLANO, José: “*El Presidente de las Cortes valencianas*”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 34/35, 2001, p. 149.

<sup>877</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Derecho...*”, *Op. Cit.*, p. 125.

el decoro y la cortesía en los debates si la sesión ha sido convocada reglamentariamente<sup>878</sup>, de acuerdo a lo establecido en el artículo 67.3 CE. Fuera de la convocatoria reglamentaria de las sesiones del pleno y de las comisiones no existe magistratura plenaria ni poder ordenador de los debates por parte de los presidentes. Tampoco, por lo tanto, facultades para llamar a la cuestión y al orden.

Un aspecto muy importante del ejercicio de las llamadas a la cuestión y al orden es lo que en la doctrina extranjera se ha denominado “temperamento del presidente”<sup>879</sup> o la “sensibilidad del carácter arbitral del presidente”<sup>880</sup>, es decir, el modo en el cual éste ejerce su magistratura de manera imparcial, de acuerdo a mayores o menores niveles de tolerancia de los desórdenes en las sesiones<sup>881</sup>. De ello depende la inmediatez en la solución de los problemas de orden, entendida como el tiempo adecuado para la imposición de una sanción de plano, como “la capacidad organizativa y de funcionamiento de las Cámaras para dar una respuesta rápida, pronta a cuestiones que se le presentan en el ejercicio de sus funciones”<sup>882</sup>. La falta de procedimiento establecido para llamar a la cuestión o al orden, así como para expulsar de las sesiones o retirar la palabra de manera unilateral, es una característica que se corresponde con la “soledad del cargo”<sup>883</sup> que define a las presidencias parlamentarias.

---

<sup>878</sup> Al respecto Cfr. JIMENA QUESADA, Luis: “Sobre algunas consecuencias constitucionales de las reuniones de parlamentarios sin convocatoria reglamentaria (ex artículo 67.3 de la Constitución española)”, Revista de las Cortes Generales, N° 49, Madrid, 2000, pp. 166-169.

<sup>879</sup> Cfr. FOYER, Jean: “Le président de commission parlementaire” en AA.VV., “Mélanges en L'Honneur de Pierre Avril”, Montchrestien, 2001, p. 447.

<sup>880</sup> Cfr. TOSI, Silvano y MANNINO Armando: *Op. Cit.*, p. 140.

<sup>881</sup> Al respecto Cfr. BACH, Stanley: “The office...”, *Op. Cit.*, p. 217, para quien la imparcialidad del presidente es la mayor garantía del orden y del decoro en los debates.

<sup>882</sup> Cfr. CAZORLA PRIETO, Luis María: “Problemas...”, *Op. Cit.*, p. 346.

<sup>883</sup> Cfr. AGUILÓ LÚCIA, Lluís: “Status y atribuciones de las presidencias de los parlamentos”, Anuarios Jurídicos de La Rioja, Logroño, N° 2, 1996, p. 480.

#### ***D. Procedimiento sancionador***

Por tratarse de un ámbito en el cual operan sanciones de plano, no existe propiamente un procedimiento sancionador. Como ha interpretado el Tribunal Constitucional, la imposición de sanciones que son consecuencia de las llamadas a la cuestión y al orden es “inescindible del momento en que la perturbación tiene lugar”<sup>884</sup>. Simplemente existe el deber reglamentario del presidente, verificable *ipso facto*, de llamar la atención a un parlamentario o tercero previamente, en dos ocasiones, respecto del recto uso de la palabra o del deber de observar el orden en las sesiones de pleno y de las comisiones. Agotado tal llamamiento, cuya inobservancia, en el caso de los parlamentarios, afecta a la función representativa consagrada como derecho en el artículo 23.2 CE, proceden las sanciones a que hubiere lugar.

#### ***E. Medidas sancionadoras***

Las sanciones a que dan lugar las llamadas a la cuestión y al orden son las proporcionadas con el carácter unipersonal del órgano sancionador, que en este caso es el presidente:

- La retirada de la palabra, en el caso de los parlamentarios que se estuviesen dirigiendo a la Cámara.
- La expulsión del resto de la sesión, incluso mediante la asistencia de los órganos de seguridad de las Cámaras, en el caso de que el parlamentario al cual se le hubiere retirado la palabra persistiera en su conducta antirreglamentaria. En caso de que el parlamentario se negara a abandonar la sesión, le puede ser impuesta la prohibición de asistir a la sesión inmediata siguiente.

#### ***F. Garantías de los sujetos sancionables***

La imposición de las sanciones de plano implica el otorgamiento de garantías mínimas para los parlamentarios, lo cual también es válido

---

<sup>884</sup> STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3.

para los terceros ajenos a las Cámaras que causen desórdenes en las sesiones. Ha de asumirse con Torres Muro que el otorgamiento de garantías jurídicas puede destruir la naturaleza y objeto de las llamadas a la cuestión y al orden<sup>885</sup>. Se entiende que éstas, e incluso la retirada de la palabra y la expulsión de la sesión, son generalmente asuntos del “gobierno ordinario”<sup>886</sup> de las Cámaras, concretamente de las sesiones del pleno y de las comisiones.

Ello no significa, sin embargo, ausencia de protección jurídica para los sujetos punibles. Las sanciones de plano también pueden lesionar derechos fundamentales<sup>887</sup>. Suponen ejercicio de poder público. Por eso utilizamos la expresión “garantías mínimas”. En un Estado de Derecho nunca puede hablarse de supresión de garantías cuando se trata de incidencia restrictiva sobre los derechos fundamentales. De allí que la doctrina haya dicho que debe existir una plena articulación del principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución con las llamadas a la cuestión y al orden o, si se prefiere, en general, con las sanciones de plano<sup>888</sup>.

Tal articulación se logra con la observancia estricta de los estadios previos a las sanciones que debe seguir el presidente y con el cumplimiento de la inmediatez con la cual se espera que éste reaccione, fuera de la cual no existe poder sancionador de los presidentes por llamadas a la cuestión y al orden, pues se trata de “facultades correctoras únicamente previstas reglamentariamente para ser ejercitadas en el transcurso de las sesiones parlamentarias”<sup>889</sup>. Lo que se exige, como ya hemos explicado, es que el presidente llame la atención tres veces antes de retirar la palabra

---

<sup>885</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*Los órganos...*”, *Op. Cit.*, p. 197.

<sup>886</sup> Cfr. MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: “*Función y potestades de la presidencia parlamentaria*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991, p. 155 y ss.

<sup>887</sup> Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “*Sobre las garantías...*”, *Op. Cit.*, p. 2005.

<sup>888</sup> Cfr. PULIDO QUECEDO, Manuel: “*Sanciones...*”, *Op. Cit.*, p. 35 y ss.

<sup>889</sup> STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3.

y/o expulsar al parlamentario, previo a lo cual debe advertirse en la segunda ocasión que se procederá a sancionar si se reincide en la divagación o en el desorden. Si no se observan estas formalidades, las medidas sancionadoras no son legítimas sino arbitrarias e inconstitucionales. Representan la inobservancia de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, no se cubren las exigencias del principio de legalidad<sup>890</sup>.

### 5.2.3. El orden dentro del recinto parlamentario

A las sanciones por desórdenes dentro del recinto parlamentario se las ha denominado “medidas de seguridad”<sup>891</sup> o de “inmunidad real o de la sede”<sup>892</sup>. Se ejercen de manera exclusiva y excluyente por parte del presidente de los cuerpos legislativos al amparo de las facultades que Otto Mayer denominó “policía de seguridad”<sup>893</sup>. Más concretamente, se trata de una policía de *seguridad demanial*, la cual, para parte de la doctrina<sup>894</sup>, se despliega en dos vertientes: una positiva, entendida como orga-

---

<sup>890</sup> La doctrina está dividida con respecto a la procedencia del amparo directo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para tutelar los derechos fundamentales de los parlamentarios en casos retiradas de la palabra o expulsiones por la llamada a la cuestión y al orden. A favor se encuentra PULIDO QUECEDO, Manuel: “*Sanciones...*”, *Op. Cit.*, pp. 35-36. Y en contra PASCUAL MEDRANO, Amelia: *Op. Cit.*, p. 358, para quien estas sanciones tienen “escasa entidad” y por lo tanto no constituyen suficiente materia para ser revisadas por el Tribunal Constitucional vía amparo directo. Nosotros, por nuestra parte, como explicaremos en el Capítulo siguiente, suscribimos plenamente la posibilidad de que los diputados y senadores recurran las sanciones por llamadas a la cuestión y al orden ante la jurisdicción del Tribunal Constitucional. El ordenamiento jurídico lo permite. Otra cosa es que sean pocos los casos en los cuales se llegue a la instancia del máximo Tribunal, y que la protección brindada por éste sea, por lo general, extemporánea.

<sup>891</sup> Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Derecho...*”, *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>892</sup> Cfr. DÍEZ-PICAZO, Luis María: “*La autonomía...*”, *Op. Cit.*, p. 135.

<sup>893</sup> Cfr. MAYER, Otto: *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>894</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad y PENDÁS GARCÍA, Benigno: *Op. Cit.*, p. 468. También puede encontrarse un inteligente análisis de la inviolabilidad de las Cámaras en MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: “*Función y potestades de la Presidencia parlamen-*



nización de la seguridad de la Cámara; y otra negativa, concebida como prohibición de intromisión por parte de un poder ajeno.

El orden dentro del recinto parlamentario representa una exigencia funcional de las Cámaras de permanente actualidad en el Estado constitucional. Mientras siga existiendo el principio de la división de poderes y las asambleas políticas –con su naturaleza colegiada– ejerzan la representación política, serán necesarias facultades punitivas para resguardar tanto la integridad como la dignidad del recinto parlamentario. Los parlamentos han de poder reaccionar para preservar el orden en todo cuanto ocurre en su seno, especialmente cuando están en juego las deliberaciones, en virtud del desorden de los propios parlamentarios y de terceros, y la integridad física de los espacios destinados a ser sede material del ejercicio de la función legislativa. De lo contrario, la inviolabilidad referida en el artículo 66.1 de la Constitución, orientada a la “superprotección jurídica y fáctica de las Cortes Generales”<sup>895</sup>, sería una norma sin vocación de implementación práctica. Esto ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En la STS 1993/9240, Sala de lo Penal, de 3 de diciembre, se lee: “[la inviolabilidad de las Cámaras] encierra una protección generalizada del Parlamento para evitar interferencias e intromisiones en sus propias y altas funciones y en los locales donde las desarrollan, poniendo énfasis el precepto [art. 149 del Código Penal] en el edificio o sede donde la Asamblea celebra sus sesiones”.

Debe quedar claro que se trata de un ámbito sancionador acotado por un criterio físico, espacial: la sede del Parlamento. Esto incluye sus dependencias, aunque se encuentren físicamente en otros complejos, sedes o edificios. También incluye los espacios destinados al desarrollo de actividades por parte de los grupos parlamentarios<sup>896</sup>, siempre que éstos sean asignados de manera oficial por parte de los presidentes o de las mesas, según sea el caso. Pero sobre todo, es necesario mencionar

---

*taria*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991, p. 201.

<sup>895</sup> Cfr. LINDE PANIAGUA, Enrique: “*Artículo 66°...*”, *Op. Cit.*, p. 116.

<sup>896</sup> Para opinión coincidente Cfr. BELDA PÉREZ-PEDRERO: *Op. Cit.*, pp. 104 y 105.

que quedan excluidos de este ámbito sancionador los desórdenes en las afueras o adyacencias de las sedes de los parlamentos, los cuales deben ser sancionados por otras autoridades<sup>897</sup>: los órganos de seguridad del Estado, los cuales ejercen funciones de policía general, y los cuales tienen que interactuar con los órganos jurisdiccionales penales competentes en caso de que tales desórdenes constituyan delitos en contra de las instituciones del Estado, concretamente en contra de las Cámaras parlamentarias<sup>898</sup>. Los alrededores de la sede o del recinto parlamentario están excluidos del ámbito territorial de las facultades de policía demanial de los presidentes de las Cámaras, por lo que las manifestaciones, reuniones o disturbios que allí puedan acaecer no están sujetas a las reglas de la disciplina parlamentaria<sup>899</sup>.

---

<sup>897</sup> Dicha interacción no debe ser entendida como el ejercicio de funciones auxiliares a los parlamentos, en el sentido de las que desempeñan los llamados doctrinalmente “órganos auxiliares del Parlamento”, los cuales están en situación de dependencia con las Cámaras y son nombrados por éstas, tales como el Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas y el Consejo Económico y Social (Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Las funciones parlamentarias en relación con los órganos auxiliares del Parlamento*” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “*El Parlamento y sus transformaciones actuales?*”, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 371-372).

<sup>898</sup> Sobre la interacción entre la presidencia de las Cámaras y los demás órganos del Estado en la defensa de la inviolabilidad de las Cámaras Cfr. ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*El lugar de los parlamentos autonómicos*”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, N° 9, Murcia, 1997, especialmente el apartado titulado “*La nueva protección penal*” pp. 215-219. Y sobre los delitos contra las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades autónomas Cfr. COBO DEL ROSAL, Manuel y QUINTANAR DÍEZ, Manuel: *Op. Cit.*, especialmente pp. 1024-1034.

<sup>899</sup> Para profundizar en esta idea de la separación de regímenes punitivos a través de los cuales se tutela la sede de los parlamentos Cfr. SAINZ MORENO, Fernando: “*Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos*”, Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 15, Madrid, 2002, pp. 64 y ss.

### **A. Naturaleza sancionadora**

Como ya hemos dicho *ut supra*, la naturaleza sancionadora implicada en la represión de los desórdenes en el recinto parlamentario es la policía demanial, que deriva del artículo 72.3 de la Constitución.

### **B. Bien jurídico infravalente protegido**

A través de las sanciones para salvaguardar el recinto parlamentario se tutela el demanio público, en cuanto vinculado al ejercicio constitucional de las funciones representativas y a la dignidad y buena imagen de las Cámaras. De conformidad con el artículo 5.1 la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas son bienes del dominio público o demaniales aquellos que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

Adicionalmente, el artículo 155.1 de ese mismo instrumento legal amplía la esfera de inmuebles objeto de protección jurídica, al establecer que son edificios administrativos –en los cuales, vale repetir, los presidentes también ejercen potestades de policía demanial– los destinados a oficinas y dependencias auxiliares de los *órganos constitucionales del Estado*<sup>900</sup> y de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Se trata, en este caso, de un fenómeno legal que afecta especialmente a las Cortes Generales: la *demanialización* de todos los bienes inmuebles de los órganos constitucionales<sup>901</sup>.

---

<sup>900</sup> Aunque, como ha hecho notar Gómez Montoro, el concepto de órganos constitucionales es difícil de acotar en cuanto a sus características y a sus aplicaciones prácticas (Cfr. GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*El conflicto...*”, *Op. Cit.*, pp. 310 y ss.), en el caso que nos ocupa nadie duda que las Cortes Generales y cada una de sus Cámaras ostentan dicha condición y les es aplicable el régimen jurídico de bienes establecido para los órganos constitucionales en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

<sup>901</sup> Cfr. POMED SÁNCHEZ, Luis: “*Bienes de los órganos constitucionales*” en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio (Coordinador): “*Derecho de los bienes públicos*”, Tirant lo Blanch, 2da edición, Valencia, 2009, p. 179.

### ***C. Órgano competente***

No hay mayores complicaciones para determinar cuál es el órgano parlamentario encargado del orden en la sede de las Cámaras. El presidente es —por las mismas razones de legitimidad jurídica (artículo 72.3 CE, y lo que puedan decir los reglamentos) y destrezas funcionales que en el caso de las llamadas a la cuestión y al orden— el órgano facultado para sancionar en materia de desórdenes en el recinto parlamentario. A ello sólo hay que agregar que a la Diputación Permanente, en cabeza de su presidente, corresponde el mantenimiento del orden en el recinto parlamentario cuando las Cámaras no están reunidas, pues ésta debe velar y ejercer todos los poderes atribuidos por la Constitución a los cuerpos legislativos<sup>902</sup>.

### ***D. Procedimiento sancionador***

Con respecto a los extremos formales, no hay propiamente un procedimiento para la sanción de los desórdenes que se susciten en sede de las Cámaras. El procedimiento es la reacción presidencial misma. Lo único necesario para que se activen los mecanismos sancionadores es la verificación de lo que, en juicio del presidente, puede constituir un desorden de suficiente entidad para amenazar la integridad física del recinto parlamentario. En ese caso éste ordenará a los servicios de seguridad de la Cámara respectiva que reestablezcan el orden y, según el caso, que adelanten las diligencias oportunas ante el Ministerio Fiscal si los actos perturbadores de la sede parlamentaria pudieran constituir delito.

### ***E. Medidas sancionadoras***

No existe un catálogo de medidas sancionadoras en materia de orden dentro del recinto parlamentario. Los reglamentos suelen establecer cláusulas punitivas abiertas o en blanco, en virtud de las cuales los

---

<sup>902</sup> Cfr. ALÓS MARTÍN, Ignacio: “La Diputación Permanente en la Constitución española”, Revista de las Cortes Generales, N° 18, Madrid, 1989, pp. 55-57.

presidentes de las Cámaras despliegan un amplio espectro de concreciones represivas. Sin embargo, la experiencia enseña que la conducta común de los presidentes es la expulsión del tercero o, en casos de desórdenes muy graves, su puesta a disposición judicial. Si se tratara de un parlamentario, el presidente es competente para suspenderle en el acto de su condición de tal hasta por plazo de un mes, sin perjuicio de que el pleno, a propuesta de la mesa, pueda ampliar o agravar la sanción. Se trata del único supuesto en el cual, excepcionalmente, los presidentes traspasan el umbral de los poderes de policía de estrado o de policía de manial para incidir restrictivamente sobre el estatus de los parlamentarios, el cual pueden suspender.

#### ***F. Garantías de los sujetos sancionables***

Sobre este particular basta decir que nos encontramos, como en las llamadas a la cuestión y al orden, en un estadio de *garantías mínimas* para los sujetos sancionables, en el cual prima la necesidad de asegurar la pronta maniobrabilidad de los presidentes en el momento de castigar, de acuerdo a lo indicado en los reglamentos, las conductas antijurídicas que lesionen la dignidad y funcionalidad de la institución parlamentaria. En el caso de que dichas conductas configuren delitos y los presidentes tengan que dar cuenta de ello al Ministerio Fiscal, se activan para los sujetos punibles las garantías de los artículos 24 y 25 CE que resulten aplicables en el caso concreto. Pero la observancia de esas garantías no tiene nada que ver con los presidentes ni con el Derecho Parlamentario.

### **6. Los rasgos comunes de las medidas sancionadoras emanadas de los subsistemas reglamentarios de disciplina parlamentaria**

Ha quedado visto que la disciplina parlamentaria se manifiesta en los reglamentos a través de tres subsistemas punitivos: (i) sanciones por incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, (ii) llamadas a la cuestión y al orden y (iii) sanciones por y para la defensa de la sede del Parlamento. Cada uno de estos subsistemas alberga en su seno medidas

punitivas, que también fueron estudiadas en los apartados precedentes. Sin embargo, el haberlas analizado por separado nos lleva a una constatación sobre la cual conviene reflexionar antes de cerrar el presente capítulo: las medidas sancionadoras que conforman los subsistemas de la disciplina parlamentaria, a pesar de encontrarse dispersas, poseen unos rasgos comunes. Y ello, como se advertirá, es de interés a efectos de esta investigación.

En primer lugar, porque dan unidad interior a la disciplina parlamentaria, la cohesionan. Atraviesan de un modo tan comprensivo los sistemas punitivos intracámaras, que bien puede atribuírseles el rango de característica esencial en éstos. Segundo, porque su presencia reafirma el carácter punitivo de los sistemas de disciplina parlamentaria. Son rasgos presentes única y exclusivamente en fenómenos sancionadores, lo cual no es atemperado en nuestro caso por el hecho de hallarnos frente a una realidad parlamentaria. Y por último, en tercer lugar, porque el entendimiento de estos rasgos es un factor que condiciona altamente el ejercicio de las potestades sancionadoras en los parlamentos. Al desplegar sus competencias represivas, el pleno, los presidentes y las mesas muestran cuál es la filosofía punitiva que los anima, a la vez que manifiestan la concepción de eficacia intraparlamentaria de los derechos fundamentales que encauza el gobierno interior de las asambleas políticas en España.

Hagamos, entonces, un análisis de los cuatro rasgos comunes a las medidas punitivas intracámaras: (i) el carácter disuasorio, (ii) el carácter subsidiario, (iii) el carácter reaccional y, por último, (iv) el carácter de oficialidad u obligatoriedad de la acción punitiva intracámaras.

### **6.1. Carácter disuasorio**

Todo sistema sancionador alberga en sí un importante elemento disuasivo. Con éste se cumple una “función de prevención”<sup>903</sup> en la salvaguarda de determinados órdenes preestablecidos. La reacción punitiva del poder público no sólo aspira, por tanto, a remediar la lesión actual de

---

<sup>903</sup> Cfr. MIR PUIG, Santiago: *Op. Cit.*, p. 109.

bienes jurídicos protegidos. También –y sobre todo– se ordena a la prevención de daños futuros o eventuales sobre dichos bienes. A través de los fenómenos punitivos se procura que la vigencia efectiva del ordenamiento jurídico sea proyectable y sostenida en el tiempo.

Lo anterior conlleva a que, en cuanto auténtico sistema sancionador, la disciplina parlamentaria genere “efectos disuasivos”<sup>904</sup> entre los parlamentarios y demás sujetos que se relacionan permanente o esporádicamente con las Cámaras. Lo punitivo intracámaras posee un natural y deseable contenido disuasorio que se muestra como una de las principales y más definitivas causas del orden parlamentario. El temor a sufrir una sanción es quizás el mecanismo más efectivo para el mantenimiento de la disciplina interior en las asambleas legislativas.

La intensidad de tal temor o previsión es una realidad graduable. Depende de la gravedad de la conducta perturbadora del orden parlamentario<sup>905</sup>. Los efectos disuasivos de las sanciones parlamentarias varían según varíe la antijuridicidad de las conductas cuya realización es evitada en las Cámaras<sup>906</sup>. En ellos está presente un cierto reflejo del principio de proporcionalidad de la acción punitiva del poder público, que sirve de

---

<sup>904</sup> Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina...*”, *Op. Cit.*, p. 450.

<sup>905</sup> Como referencia general sobre la adecuación de la gravedad de la pena a la gravedad del hecho antijurídico Cfr. LASCURAÍN SÁNCHEZ, Juan Antonio: “*La proporción de la norma penal*”, Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 5, Madrid, 1998, p. 159 y ss.

<sup>906</sup> La doctrina penal extranjera más autorizada se refiere al “nivel de energía criminal” como el elemento que determina la energía de la acción represiva del Estado (Cfr. SCHÜMANN, Bernd: “*La función del principio de culpabilidad en el Derecho Penal preventivo*”, traducido por SILVA SÁNCHEZ, Jesús, en “*El sistema moderno del Derecho Penal: cuestiones fundamentales. Estudios en homenaje a Claus Roxin*”, Madrid, Tecnos, 1991, p. 177). Esta categoría jurídica nos resulta útil para explicar la gradación de los efectos disuasivos de la disciplina parlamentaria, la cual está vinculada a los efectos de desorden de las conductas que perturban el orden parlamentario.

*límite intrínseco a toda reacción represiva*, incluyendo los poderes disciplinarios y las funciones de policía<sup>907</sup>.

En cuanto a los sujetos no parlamentarios, el efecto disuasivo es uniforme en el sentido de que lo que se procura es el cese de la situación perturbadora del orden en las sesiones, así como de las condiciones de amenaza al recinto parlamentario. Sin embargo, sobre los parlamentarios sí recaen diferentes intensidades de los efectos disuasivos de la disciplina intracámaras. Como hemos visto, los reglamentos suelen hacer referencias a desórdenes leves, graves y muy graves, lo cual da lugar a sanciones leves, graves y muy graves, todas las cuales impactan de diferentes maneras en el estatuto jurídico de los parlamentarios y guardan relación con los niveles de tolerancia a los desórdenes que imperen en una Cámara en un momento determinado.

## 6.2. Carácter subsidiario

Como todo sistema punitivo, la disciplina parlamentaria tiene carácter subsidiario<sup>908</sup>. Opera en última instancia, cuando no es posible asegurar el orden interior de las Cámaras a través de ningún otro medio que resulte “menos gravoso”<sup>909</sup> para los derechos fundamentales. Ello ocurre, además, en dos aspectos complementarios el uno del otro. Nos referimos a (i) la subsidiariedad material o propiamente dicha, y a (ii) la subsidiariedad orgánica.

---

<sup>907</sup> Al respecto Cfr. CUERDA ARNAU, María Luisa: “*Aproximación al principio de proporcionalidad en Derecho Penal*” en “*Estudios en memoria del profesor José Ramón Casabó Ruiz*”, Universidad de Valencia, Instituto de Criminología, Valencia, 1997, p. 448 y COBO DEL ROSAL, Manuel y VIVES ANTÓN, Tomás S.: “*Derecho Penal. Parte General*”, 4ta edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996 p. 75.

<sup>908</sup> La subsidiariedad de las sanciones y penas es pacíficamente aceptada por la doctrina. Se trata de unos de los principios liberales que inspira el accionar punitivo del Estado. Al respecto, por todos, Cfr. CEREZO MIR, José: *Op. Cit.*, p. 56.

<sup>909</sup> Cfr. SUAY HERNÁNDEZ, Celia: *Op. Cit.*, p. 747.



En virtud de la subsidiariedad material o propiamente dicha las medidas disciplinarias son siempre la postrera solución a la cual se apela jurídicamente para restablecer la normalidad de la actividad parlamentaria. Ello parte de la verificación práctica de una premisa: la imposición de sanciones disciplinarias podría representar, en sí misma, un mal síntoma. Acaso denote una alteración actual o inminente del orden parlamentario. Una vez requeridas las medidas punitivas intracámaras ya ha sido quebrantado el orden interior de las asambleas legislativas o es inminente la alteración de éste.

Conviene añadir que la subsidiariedad material, común a todos los sistemas sancionadores, aparece de una manera especialísima en los fenómenos punitivos intracámaras. El desarrollo de la actividad política dentro de la institución parlamentaria hace que los umbrales de desorden que deben ser superados para la intervención punitiva de los órganos de gobierno de las Cámaras sean mayores que en cualesquiera otros ramos de la actividad sancionadora del Estado; umbrales de desorden que, a su vez, varían en función de la condición de los sujetos sancionables. Es común que operen mayores niveles de tolerancia en favor de los parlamentarios. En cambio, la experiencia muestra que los presidentes suelen endurecer los niveles de tolerancia para con los terceros ajenos a las Cámaras.

Los principales moduladores de la vertiente material del carácter subsidiario de la disciplina parlamentaria son los presidentes de las Cámaras. Como se ha hecho notar en la doctrina extranjera<sup>910</sup>, a los presidentes corresponde, en virtud de una discrecionalidad informada por las costumbres de cada asamblea política concreta, hacer las interpretaciones necesarias para determinar cuándo una conducta representa una violación del orden parlamentario y, por lo tanto, es subsumible en las normas disciplinarias contenidas en los reglamentos.

Al respecto debe señalarse que, por lo general, quienes presiden las asambleas legislativas no son juristas ni hombres concedores de le-

---

<sup>910</sup> Cfr. BACH, Stanley: "*The office...*", *Op. Cit.*, p. 212.

yes<sup>911</sup>. Por eso en la disciplina parlamentaria la subsidiariedad de las medidas sancionadoras opera de manera bastante natural. Hay, por decirlo de algún modo, un cierto orden espontáneo, connatural a la vivacidad de las Cámaras. Los presidentes tienden a recurrir primero a los mecanismos de la negociación política y de la tolerancia antes de pasar a estadios sancionadores, siendo que el éxito de estos recursos previos a las medidas punitivas está condicionado por el clima de consenso o enfrentamiento que reine en un determinado momento entre las fuerzas que hacen vida política en las Cámaras, y por la atención que hagan los órganos de gobierno de las mismas a la opinión pública, pues ésta es especialmente sensible frente a conductas sancionadoras que puedan dar la apariencia de arbitrarias o injustas.

Con respecto a la subsidiariedad en sentido orgánico, ésta es consecuencia de la gradación de intensidad que existe en las medidas sancionadoras. Consiste en que las sanciones deben ser aplicadas por el órgano competente al efecto sin la intervención de otros órganos más complejos o superiores. Pero cuando la gravedad del desorden lo demande, estos órganos complejos o superiores deben cumplir su cometido constitucional de asegurar el orden de las Cámaras y la buena marcha de los negocios parlamentarios. La subsidiariedad orgánica aparece, así, en dos vertientes. Una negativa, por la cual los órganos complejos o superiores se abstienen de intervenir en el ejercicio de las competencias sancionadoras de los órganos inferiores, y otra positiva, en virtud de la cual los órganos superiores entran a conocer de los asuntos sancionadores cuya gravedad requiera una especial atención o peculiares modos procedimentales.

Así se explica que las sanciones más leves sean aplicadas por los presidentes del pleno o de las comisiones. Éstos fungen como órganos unipersonales para el gobierno de los parlamentos. Son aptos para reaccionar con inmediatez en la procura del reestablecimiento del orden<sup>912</sup>. Las de gravedad intermedia, que pueden implicar suspensión temporal de

---

<sup>911</sup> Cfr. SANTAOLALLA, Fernando: “Principio...”, *Op. Cit.*, p. 304.

<sup>912</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “Los órganos...”, *Op. Cit.*, p. 111 y TORRES MURO, Ignacio: “La disciplina parlamentaria ante...”, *Op. Cit.*, p. 218.

uno o algunos de los derechos de los parlamentarios, son adoptadas por la mesa en cuanto “órgano colegiado”<sup>913</sup> del gobierno de las Cámaras. Y, como era de esperar, las sanciones más graves, que incluso pueden traer aparejada la suspensión temporal de la condición de parlamentario, han de ser resueltas por el pleno en cuanto éste es el “órgano supremo”<sup>914</sup> de la actuación de las Cámaras.

### 6.3. Carácter reaccional

La reacción punitiva es el contenido propio de las técnicas del *ius puniendi*. A través de éstas los órganos del Estado tutelan un determinado bien o valor social que es amenazado por el incumplimiento de un determinado deber jurídico<sup>915</sup>. Ello también ocurre con la disciplina parlamentaria. Todas las medidas punitivas intracámaras tienen naturaleza reaccional y presuponen el incumplimiento de algún deber de naturaleza jurídico-parlamentaria. Por medio de ellas los órganos de gobierno de las Cámaras “reaccionan desfavorablemente”<sup>916</sup>, por imperativo constitucional, frente a los sujetos que acometen conductas subversivas de la obligatoriedad de las normas jurídicas relacionadas con el orden parlamentario.

Sin embargo, la reacción punitiva parlamentaria no aparece de un modo único en la vida de las Cámaras. Está graduada por la gravedad del incumplimiento del deber jurídico-parlamentario del cual se trate en cada caso concreto. El carácter lesivo de las reacciones punitivas intracámaras está determinado por los niveles de afectación con los cuales la conducta parlamentaria antijurídica daña o amenaza la normalidad de la actividad

---

<sup>913</sup> Cfr. SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *Op. Cit.*, pp. 121-122.

<sup>914</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “*El pleno de las Cámaras: notas, funcionamiento y competencias*”, Revista de las Cortes Generales, N° 64, Madrid, 2005, p. 92.

<sup>915</sup> Sobre la idea de la “reacción punitiva” como ejercicio de técnicas de control social Cfr. ÚBEDA TARAJANO, Francisco E.: *Op. Cit.*, p. 989.

<sup>916</sup> Cfr. BETEGÓN, Jerónimo: *Op. Cit.*, p. 355.

constitucional de las asambleas legislativas, lo que conduce a una atomización orgánica de la reacción punitiva de las Cámaras.

Ello significa que la intensidad de la reacción punitiva se halla presente en distintos grados en los órganos de gobierno de las asambleas legislativas. Y lo está, además, en dos dimensiones diferentes y complementarias, relacionadas con la racionalización de la disciplina parlamentaria. Por un lado existe una dimensión material, referida a los niveles de incidencia de la reacción represiva sobre los derechos fundamentales de los sujetos sancionables. Y por otro, una dimensión temporal que guarda relación con la inmediatez o inminencia con la cual debe operar la reacción represiva.

Con respecto a la dimensión material, al presidente corresponde la restricción —mediante sanciones de plano— de derechos que están siendo ejercidos de manera actual por los sujetos sancionables. Entre ellos, por ejemplo, el uso de palabra por parte de los parlamentarios y el derecho de asistencia a las sesiones y deliberaciones que tienen los terceros ajenos a las Cámaras cuando ello es permitido porque la sesión respectiva no ha sido declarada secreta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 80 de la Constitución. A la mesa, por su parte, corresponden las reacciones represivas para privar temporalmente el ejercicio de uno o algunos derechos de los parlamentarios. Y es el pleno el competente para acometer, como ya hemos señalado en varias ocasiones, las reacciones que conllevan a la suspensión temporal de la completa condición de parlamentario de un miembro de las Cortes Generales o de los parlamentos autonómicos.

En cuanto a la dimensión temporal, al presidente corresponden las reacciones inmediatas, sin ponderación ni reflexión procedimental, que tienen por objeto el ejercicio de las funciones de policía de las Cámaras. A la mesa corresponden reacciones de inmediatez intermedia, las cuales suponen cierta reflexión jurídica y el cumplimiento de formalidades procedimentales esenciales para la legitimidad constitucional de las medidas sancionadoras implicadas. Y en última instancia encontramos al pleno, al cual corresponde la mayor lentitud reaccional en el ejercicio de las potestades sancionadoras parlamentarias, pues la suspensión temporal

de la condición de parlamentario –en virtud del vacío de representación política que ello supone– hace necesaria la máxima deliberación posible sobre la medida sancionadora. De allí que en los procedimientos sancionadores de suspensión temporal de la condición de parlamentario se incluya, por ejemplo, un debate *ad hoc* en el cual el pleno debe adoptar o no la medida punitiva a la cual haya lugar.

#### 6.4. Carácter de oficialidad u obligatoriedad

Uno de los principios rectores del *ius puniendi* estatal es el de la oficialidad u obligatoriedad de la acción sancionadora. Allí en donde ha sido otorgada una potestad punitiva ésta debe ser ejercida obligatoria e indefectiblemente cuando se verifican los supuestos de hecho que ameritan la reacción represiva de los órganos del poder público. Ello quiere decir que, en materia sancionadora, debido a la necesidad de proteger bienes y/o valores sociales, y por presuponerse la vigencia de las garantías a los derechos fundamentales que derivan del principio de legalidad, no existe discrecionalidad negativa, es decir, de omisión por parte de los órganos con competencias represivas.

El principio de oficialidad de la acción punitiva tiene naturaleza ambivalente. Éste, como ha sostenido la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>917</sup>, posee dos vertientes. Una negativa, que coincide con el principio de legalidad, en virtud de la cual los poderes públicos no pueden castigar a los ciudadanos si la acción no está tipificada como antijurídica en un instrumento jurídico apto para cubrir la exigencia de *lex certa et previa* del principio de legalidad consagrado en el artículo 25.1 CE, así como el señalamiento de la pena o sanción correspondiente. Y otra vertiente positiva, en virtud de la cual, una vez verificado el hecho antijurídico, los órganos represivos competentes deben proceder –necesariamente– a imponer la sanción en cuestión. No tienen cabida jurídicas estimaciones subjetivas de los órganos sancionadores en el sentido de que la acción u

---

<sup>917</sup> STS de 23 de mayo de 1987, R.A. 3119.

omisión de que se trate no debería ser punible o que la pena/sanción es excesiva o desproporcionada.

Dentro del ámbito del Derecho Penal no se discute la vigencia del principio de oficialidad u obligatoriedad de la acción punitiva. Dentro del Derecho Administrativo sancionador, por el contrario, la doctrina se resiste a considerarlo un elemento regente en el ejercicio de los poderes punitivos de las administraciones públicas<sup>918</sup>. Ello ha sido acogido por el Tribunal Supremo, el cual ha establecido que en los procedimientos sancionadores incoados a instancia de parte, una vez realizada la denuncia por parte de algún administrado, la Administración tiene la obligación de adelantar el procedimiento hasta determinar la procedencia de una sanción o no, pero no está constreñida a imponer tal sanción<sup>919</sup>.

En lo concerniente a la disciplina parlamentaria, el principio de la oficialidad de la acción sancionadora rige parcialmente. Nadie pone en duda que los órganos de gobierno de las Cámaras tienen amplísimos poderes discrecionales tanto para la incoación de los procedimientos sancionadores como para la imposición efectiva de las medidas punitivas. Se trata de una discrecionalidad que supera por mucho los parámetros de apreciación subjetiva de los cuales gozan otros órganos del poder público (tribunales penales, administraciones públicas, etc.).

Sin embargo, tal discrecionalidad no es uniforme ni se manifiesta de idéntico modo en cada una de las medidas sancionadoras intracámaras. Es una discrecionalidad variable, maleable, que depende de los mo-

---

<sup>918</sup> Por todos Cfr. LOZANO CUTANDA, Blanca: “*El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad*”, Revista de Administración Pública, Número 161, 2003, pp. 82-83. De manera más general, en referencia al principio de oficialidad y la actividad administrativa, véase BARNÉS, Javier: *Op. Cit.*, p. 281, para quien la especial flexibilidad que caracteriza los procedimientos administrativos de nuestros días conlleva a que el principio de oficialidad sea permanentemente *redefinido* en cada concreción discrecional de la actividad de la Administración.

<sup>919</sup> “(...) la denuncia no tiene otro efecto que el de poner en conocimiento de la Administración la comisión de hechos supuestamente ilícitos, con el fin de que se ponga en marcha su actividad investigadora o sancionadora” (STS de 27 de junio de 1985, R.A. 3656).

dos de actuación del órgano sancionador competente. Para entenderlo debemos acudir una vez más al desdoblamiento de la potestad sancionadora de las Cámaras, según lo establecido en el artículo 72.3 de la Constitución (*poderes disciplinarios y funciones de policía*).

Ya hemos dicho que en virtud de los *poderes disciplinarios* las mesas, bajo la dirección de los presidentes, sancionan el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. En estos casos rige plenamente el principio de oficialidad de la acción sancionadora en la disciplina parlamentaria. Los órganos de gobierno de las Cámaras velan por el cumplimiento de los deberes de los parlamentarios, los cuales, al tener naturaleza constitucional y derivar primariamente de la relación representativa de los diputados y senadores con el electorado, son indisponibles. Es inconstitucional su incumplimiento. También hemos dicho que en ejercicio de las *funciones de policía* los presidentes castigan los desórdenes ocasionados por los parlamentarios y no parlamentarios en las sesiones del pleno y de las comisiones, así como las amenazas a la integridad del recinto físico de las Cámaras. En lo que respecta a la primera clase de sanciones, las que mantienen el orden y el decoro en las sesiones parlamentarias, no rige el principio de la obligatoriedad u oficialidad de la acción sancionadora. En este ámbito operan amplísimos poderes discrecionales para los presidentes del pleno y de las comisiones, los cuales ponderan lo que es un desorden de acuerdo a diferentes estándares subjetivos de apreciación, en los que lo político juega un rol más importante que lo propiamente jurídico<sup>920</sup>.

Pero en el caso de las sanciones por amenazas o daños a la integridad de los recintos parlamentarios sí rige plenamente el principio de

---

<sup>920</sup> En este punto conviene destacar que el riesgo de la no vigencia del principio de oficialidad de la acción sancionadora es un cierta desvirtuación del carácter disuasivo de las medidas punitivas (Al respecto Cfr. LOZANO CUTANDA, Blanca: “*El principio...*”, *Op. Cit.*, p. 90). Se trata de un riesgo que, pensamos, merece la pena ser asumido en virtud de una mayor libertad para los presidentes de las Cámaras, la cual puede asegurar que se preserve el carácter subsidiario de la disciplina parlamentaria: los presidentes, como ya hemos señalado, suelen acudir, antes de incoar los cauces punitivos, a otros mecanismos como la negociación o el dialogo, que pueden solventar los problemas de orden de una manera más eficiente.

oficialidad u obligatoriedad de la acción sancionadora. Los órganos de gobierno de las asambleas legislativas tienen el deber constitucional de garantizar la *inviolabilidad de las Cámaras parlamentarias* a la cual se refiere el artículo 66.3 de la Constitución. Se trata de una garantía que, *ad intra*, es competencia del presidente y, *ad extra*, del Ministerio Fiscal y demás órganos jurisdiccionales penales competentes para conocer de los delitos contra las instituciones del Estado<sup>921</sup>. La inviolabilidad de las Cámaras es materia de orden público<sup>922</sup>. En consecuencia, la acción punitiva de los presidentes para tutelarla tiene carácter oficial y obligatorio.

---

<sup>921</sup> Al respecto Cfr. GARCÍA GONZÁLEZ, Javier: *Op. Cit.*, pp. 230-232.

<sup>922</sup> Cfr. SAINZ MORENO, Fernando: “*Reuniones...*”, *Op. Cit.*, p. 64.





## **CAPÍTULO IV**

# **LA INCIDENCIA DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA EN LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIPUTADOS Y SENADORES**

### **1. Introducción**

En el capítulo III se analizó el concepto de disciplina parlamentaria. Para hacerlo nos detuvimos en la potestad sancionadora de los parlamentos. Ésta es el núcleo gravitacional de todos los factores que componen los sistemas punitivos intracámaras. Fue un análisis en clave de parte orgánica de la Constitución y en clave de sistema de fuentes del ordenamiento jurídico. Por eso, primaron consideraciones sobre los órganos sancionadores de las Cámaras y sobre las previsiones normativas que sirven de fundamento jurídico a la disciplina parlamentaria. Ahora hay que dar un giro metodológico para finalizar esta investigación. Nuestro objetivo en el presente capítulo es examinar la incidencia y alcance de los actos parlamentarios sancionadores sobre la esfera subjetiva de diputados y senadores. Situaremos nuestro discurso, por tanto, en el ámbito de la parte dogmática de la Constitución, lo cual implicará, por fuerza, referir algunas cuestiones funcionales.

Como consecuencia de lo anterior, centraremos la atención en el problema más importante que encierra la práctica de la disciplina parlamentaria: la tensión entre el ejercicio de las potestades sancionadoras de las Cámaras y los derechos de los parlamentarios. Se verifican aquí los

dos elementos que conforman la así llamada *grammar of Public Law*<sup>923</sup>: (i) un diseño político-institucional del poder público y (ii) una necesidad de protección jurídica a ciertos valores humanos inscritos en el Texto Fundamental.

Por un lado, los mecanismos sancionadores intracámaras son esenciales a la idea misma de Parlamento. Por otro, la necesidad de asegurar la vigencia efectiva de los derechos de los parlamentarios individuales, de las minorías políticas y, en muchos casos, del electorado es una exigencia categórica en el Estado constitucional de nuestros días.

Acontece, además, que las especificidades del sistema parlamentario español convierten la antedicha tensión en una materia hartamente rica y compleja. No sólo por el advenimiento de un sinnúmero de problemas prácticos presentes en la pluralidad de Cámaras en las cuales se fragua y mantiene la dimensión parlamentaria del Estado autonómico. Sino, sobre todo, por el vasto desarrollo doctrinal y jurisprudencial de los *presupuestos teóricos* del tema que nos ocupa. Ello, en cierta manera, dificulta el acoplamiento sistémico de vicisitudes causadas por el inexorable roce de la disciplina parlamentaria con los derechos fundamentales.

Tales presupuestos teóricos son: (i) la parábola jurídica del mandato parlamentario, (ii) la estructura interior del estatuto jurídico de los parlamentarios, (iii) la proyección grupal tanto del mandato como del estatuto parlamentario y, finalmente, (iv) la defensa del mandato de diputados y senadores, así como del estatuto jurídico de éstos, frente a los actos de disciplina interna.

Cada uno de ellos supone un perímetro de impacto del ejercicio de los poderes punitivos de las Cámaras sobre la situación jurídico-subjetiva de los representantes del pueblo. O, como ocurre con el caso concreto de la defensa del mandato y estatuto parlamentarios, una reac-

---

<sup>923</sup> Cfr. LOUGHLIN, Martin: "*Foundation of Public Law*", Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2010, pp. 178-180. En el mismo sentido, aunque con diferente terminología Cfr. VILE, M.J.C.: "*Constitutionalism and Separation of Powers*", Liberty Fund, 2da Edición, Indianapolis, 1998, pp. 8-9, para quien el examen de estos dos elementos determina el método de todo análisis de teoría constitucional.

ción jurídica ante dicho impacto. Por eso –y por la estrecha vinculación que existe entre unos y otros–, el análisis de estos presupuestos constituye el programa del presente capítulo.

Con respecto al primero, por mandato parlamentario entendemos el deber-derecho a representar políticamente al electorado, la confluencia jurídico-institucional del derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos a través de sufragio universal (artículo 23.1 CE) con el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad (artículo 23.2 CE). A esto debe agregarse que en la doctrina se distinguen, siguiendo los esquemas establecidos por los reglamentos de las Cámaras, tres segmentos de juridicidad en los cuales se verifica, en mayor o menor medida, la *perfección* o *plenitud* del mandato parlamentario: (i) la adquisición, (ii) suspensión y (iii) pérdida de la condición de diputado o senador, que conforman, precisamente, lo que bien podrían denominarse *parábola jurídica del mandato parlamentario*.

Adquisición y pérdida son los segmentos *ordinarios* de tal parábola. Se calcan sobre el espectro temporal de las legislaturas a las cuales se incorporan los parlamentarios. La suspensión, por su parte, es un segmento *excepcional*. Implica una ruptura del hilo de la representación política. Pero su previsión reglamentaria no es –huelga acotar– menos importante para la normalidad funcional de las asambleas legislativas que la de los segmentos ordinarios.

Resulta que el segmento de incidencia de la disciplina parlamentaria sobre la parábola jurídica del derecho a representar a los electores es la *suspensión* del mandato. Por su propia naturaleza, las sanciones intracámaras no pueden sino afectar a alguno de los derechos reglamentarios de los parlamentarios o a todos ellos, o, a lo sumo, suspender la condición de diputado o senador por un lapso de tiempo limitado. Nada tienen que ver los sistemas punitivos intracámaras con las sanciones por incumplimientos de deberes referidos a la adquisición plena, reglada, de la condición de representante del pueblo. Tampoco se relacionan con los mecanismos que conducen a la pérdida definitiva y/o terminación del mandato parlamentario.

Como segundo presupuesto encontramos la estructura interior del estatuto jurídico de los diputados y senadores. Aunque volveremos sobre ello, conviene advertir desde ahora la neta diferenciación –que no es, no podría ser, separación ni aislamiento recíproco– entre mandato parlamentario y estatuto jurídico del parlamentario. El primero es el derecho a representar políticamente al electorado; el segundo, el instrumental jurídico-funcional ordenado al ejercicio efectivo de tal derecho.

De este modo, (i) prerrogativas constitucionales, (ii) derechos reglamentarios y (iii) deberes reglamentarios conforman *la estructura interior del estatuto jurídico* de los diputados y senadores. A ella se adhieren –en virtud de la peculiaridad de que en España el Tribunal Constitucional<sup>924</sup> interpretó tempranamente que los parlamentarios no son poder público sino sujetos individuales– (iv) los derechos fundamentales de quienes ejercen la representación popular, entre los cuales el más importante es, no cabe duda, el *ius in officium* del artículo 23.2 CE.

¿Cuál es, entonces, la parte de la estructura del estatuto jurídico de los parlamentarios sobre la cual incide la disciplina intracámaras? En primer lugar, los derechos reglamentarios, bien se trate de alguno o de todos ellos. Luego, los derechos fundamentales. Dentro de éstos han de destacarse el derecho fundamental a la igualdad (artículo 14 CE), la libertad ideológica (artículo 16 CE), el derecho al honor (artículo 18 CE) y, sobre todo, el *ius in officium* (artículo 23.2 CE). No es necesario tratar la libertad de expresión (artículo 20 CE). En el caso de los parlamentarios ésta es, como se verá, indisociable de la prerrogativa de inviolabilidad (71.1 CE), sobre la cual la disciplina intracámaras actúa como único límite jurídico y material.

---

<sup>924</sup> “(...) los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en el sentido del art. 41.2 LOTC, ni «agentes o funcionarios» de éstos. Es el órgano del que forman parte, y no ellos, el que debe ser considerado como «poder público», pues sólo el órgano como tal y no los hombres que lo integran, actuando aisladamente, es el que puede producir «disposiciones o actos (...)» (ATC 147/1982, de 22 de abril, FJ 4)”.

Por su parte, las prerrogativas constitucionales de inmunidad (artículo 71.2 CE) y aforamiento (artículo 71.3 CE) no quedarían afectadas por la disciplina parlamentaria. Por eso no nos ocuparemos de ellas. Y con respecto a los deberes reglamentarios, éstos tampoco representan una parte del estatuto jurídico de los diputados y senadores que es restringida por las medidas punitivas intracámaras. Son, por el contrario, los factores para cuya protección se activan los procedimientos sancionadores dentro de los muros del Parlamento.

El tercer presupuesto teórico es la *proyección grupal* o *colectiva* tanto del mandato parlamentario como del estatuto jurídico de diputados y senadores. Aunque las sanciones disciplinarias van siempre orientadas a castigar a un parlamentario singular, es indiscutible que en todos los ordenamientos constitucionales, y particularmente en España, en donde la primacía de los grupos parlamentarios es la expresión institucional más acentuada del Estado de partidos, estas entidades se ven profundamente afectadas cuando se pune ilegítimamente a alguno de sus miembros. Por eso hay que aclarar cómo se resuelven las tensiones entre la disciplina parlamentaria y el estatuto jurídico de la oposición política, y más concretamente de la oposición parlamentaria.

Todo sistema sancionador de disciplina interna es, en este sentido, una parte importante de la necesaria regulación de la pugna política escenificada en sede de las Cámaras<sup>925</sup>. Un ámbito de la realidad institucional del Parlamento en el cual se hace evidente que la finalidad del Derecho Constitucional es, según la célebre expresión de A. Hauriou, *el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos*<sup>926</sup>.

Pero tal regulación tiene que ser amplia o, mejor dicho, bidireccional. Ha de integrar mecanismos equilibradores para que sean respetados

---

<sup>925</sup> Esto debe ser puesto en relación con el pensamiento constitucional de Smend, para quien "(...) la elección del Parlamento y la actividad parlamentaria son los dos estadios más importantes de la pugna política que compete al Estado constitucional prever y regular" (Cfr. SMEND, Rudolf: *Op. Cit.*, p. 28).

<sup>926</sup> Cfr. HAURIOU, André: "*Derecho Constitucional e instituciones políticas*", traducción de José Antonio González Casanova, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, p. 17.

dos tanto los derechos de las mayorías como los derechos de las minorías. Cada una de éstas juega un rol de valía en las democracias constitucionales, máxime cuando se trata de democracias parlamentarias, como es el caso de la española. Sin embargo, como nuestro objeto de análisis en este capítulo es la disciplina parlamentaria en cuanto sistema punitivo que puede eventualmente lesionar la posición jurídico-subjetiva de los parlamentarios, nos centraremos en los cauces a través de los cuales se racionaliza el ejercicio de la disciplina intracámaras para que sean reconocidos y efectivamente garantizados los derechos de las minorías de oposición dentro del andamiaje parlamentario del Estado constitucional.

Y por último, como cuarto presupuesto teórico, encontramos la defensa tanto del mandato como del estatuto de diputados y senadores frente a los actos de disciplina parlamentaria. Ello abarca dos estadios subsecuentes: (i) primero, la defensa interna, en sede propiamente parlamentaria; (ii) segundo, la defensa externa, ejercida ante la jurisdicción constitucional.

El primero de estos estadios ya ha sido tratado parcialmente en el capítulo III cuando referimos los procedimientos sancionadores intracámaras. Ahora falta esbozar los procedimientos de *reconsideración* que cabe adelantar en los casos de sanciones por el incumplimiento de los deberes parlamentarios. En virtud de las sanciones por llamadas a la cuestión y al orden y por la defensa de la sede también cabrían recursos de reconsideración. Éstos están previstos y pueden ser ejercidos por los parlamentarios sancionados. Sin embargo, ello suele ocurrir raramente. La inmediatez de las sanciones impuestas por desórdenes en las sesiones y/o en las dependencias del recinto parlamentario lleva a que los asuntos punitivos se agoten pacíficamente una vez que son acordados y ejecutados por los presidentes.

La defensa externa del parlamentario es, por el contrario, una materia mucho más complicada. Presenta no pocos problemas para la vida funcional de los parlamentos. Eso está estrechamente conectado al ya mencionado hecho de que en España se considera que los parlamentarios no son poder público. El correlato *jurisdiccional* de esa concepción es que los parlamentarios son sujetos individuales y, por tal condición, go-

zan de auténticos derechos fundamentales, enteramente tutelables por vía del amparo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Un amparo especialísimo y directo. No existen otros remedios jurisdiccionales “ordinarios” que deban ser incoados y/o agotados previamente antes de su interposición.

Llegados a este punto, conviene mostrar el común denominador de los cuatro presupuestos teóricos que hemos enunciado, a saber: todos ellos son *límites* al ejercicio de la disciplina parlamentaria. La parábola del mandato parlamentario funge como su límite *temporal*. La estructura interior del estatuto de diputados y senadores representa su límite *material*. La *proyección grupal* tanto del mandato como del estatuto de los parlamentarios, que demanda una rigurosa protección de los derechos de las minorías constituidas en oposición política, aparece como su límite *democrático*. Y la defensa institucional de la posición jurídico-subjetiva de los representantes del pueblo está perfilada como un límite consustancial al *Estado de Derecho*, ordenado, por tanto, a la interdicción de la arbitrariedad consagrada en el artículo 9.3 CE. Los tres primeros límites son *condicionamientos a priori*. Racionalizan de manera sistémica la disciplina parlamentaria y los actos que de ella emanan. El último de los límites es un *condicionamiento a posteriori*. Corrige sobrevenidamente el ejercicio de la potestad sancionadora de las Cámaras cuando éste colisiona con los derechos fundamentales.

## 2. La disciplina parlamentaria y la parábola jurídica del mandato representativo de diputados y senadores

### 2.1. Punto previo: el carácter resistente del mandato parlamentario

Caamaño Domínguez<sup>927</sup> ha hecho notar que el mandato parlamentario es una relación jurídico-pública entre electores y representantes

---

<sup>927</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*El mandato...*”, *Op. Cit.*, pp. 219 y ss. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha recogido este criterio doctrinal, precisando,



que, por su significación constitucional<sup>928</sup>, está reforzada en cuanto a su protección jurídica y, por lo tanto, tiene carácter *resistente*. Resistencia significa, en este contexto, propensión institucional a la normalidad, a lo ininterrumpido, de modo que su ejercicio transcurra, desde su adquisición hasta su pérdida, sin ninguna solución de continuidad. Es un reforzamiento jurídico escindido en dos planos: (i) el constitucional y (ii) el reglamentario. Uno y otro están escalonadamente relacionados; uno y otro se complementan mutuamente.

### 2.1.1. Resistencia constitucional

El plano constitucional de la resistencia del mandato parlamentario está determinado directamente por las normas y el espíritu del Texto Fundamental. Puede dividirse, a su vez, en un subplano *competencial* y un subplano *subjetivo*. El primero se identifica con el principio del origen popular y democrático del poder público (artículo 1.2 CE). El segundo, con el rango fundamental del derecho a ejercer cargos públicos representativos (artículo 23.2 CE). Se excluyen de este último subplano las pre-

---

además, que se trata de una relación jurídica entre el elector y el representante, no entre el elector y el cuerpo parlamentario en el cual esté integrado el diputado o senador: “(...) La relación jurídica liga, pues, al elector o ciudadano y al elegido diputado, sin que en ella tenga juego alguno la Cámara, ámbito o foro, pero nada más a estos efectos” (STC 81/1994, de 14 de marzo, FJ 2).

<sup>928</sup> Tal significación se ubica en el sistema de la democracia representativa, para cuya realización se establece necesariamente, según ya fue interpretado por el máximo Tribunal durante los primeros años de la experiencia constitucional española, la “presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría los actos de aquél” (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2). Para un enfoque dogmático de este particular Cfr. PORTERO MOLINA, José Antonio: “*Sobre la presunción de la representación política*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 21, Valencia, 2009, pp. 61 y ss. Y sobre las vicisitudes que trae consigo esta presunción, esto es, la disparidad de voluntades entre representantes y representados, Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo: “*Los malentendidos de la representación política*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pp. 783 y ss.

rrogativas constitucionales de los parlamentarios. Especialmente la inmunidad (artículo 71.2 CE) y el aforamiento (artículo 71.3 CE). Si bien ambas guardan relación con las dificultades que el ordenamiento jurídico crea para la pérdida del mandato representativo de los diputados y senadores, atienden a criterios funcionales e instrumentales que son mejor encuadrados dentro de la teoría del estatuto jurídico de los parlamentarios. Su objeto directo no es dotar de resistencia al mandato, sino salvaguardar la composición política de las Cámaras.

### ***A. El origen popular y democrático del poder público***

La primera consecuencia del depósito de la soberanía en el pueblo español es el origen popular de los poderes del Estado. La opción adoptada por el constituyente de 1978 hace ilegítima una organización de la representación política desligada de la elección ciudadana<sup>929</sup>. Así se deriva del artículo 1.2 CE, cláusula de constitucionalización de la soberanía popular<sup>930</sup>. Ello afecta de manera particular a la conformación de las Cortes Generales y de los demás parlamentos territoriales. Al pueblo corresponde la elección de sus propios representantes. Estos últimos, por su lado, reciben mandato para ejercer la soberanía nacional a título vicarial y nombrar, en segundo grado, a los titulares de los demás poderes públicos cuyo proceso de designación compete a las Cámaras parlamentarias.

Però el modelo constitucional adoptado en 1978 conlleva, de otra parte, que los parlamentos españoles –“representación-poder”<sup>931</sup>, en la

---

<sup>929</sup> Cfr. BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del art. 23*”, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, N° 3 y 4, 1988, p. 594 y ss. y CANO BUESO, Juan: “*Problemas de la representación política en el ámbito municipal*”, Revista del Poder Judicial, Número 50, 1998, p. 77.

<sup>930</sup> La idea es tomada análogamente, respecto de lo dicho sobre normas similares al 1.2 CE en el Derecho Comparado, de DIPPEL, Horst: “*Constitucionalismo moderno*”, traducción de Clara Álvarez Alonso y María Salvador Martínez, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 21 y ss.

<sup>931</sup> Cfr. GARRORENA MORALES, Ángel: “*Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación*” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “*El Parlamento y sus transformaciones actuales*”, Tecnos, Madrid, 1990, p. 40.

feliz expresión de Garrorena Morales— no sólo tengan su origen en la libre voluntad del pueblo. Esa voluntad ha de ser, al mismo tiempo, democrática (artículo 68 CE). Por eso, al amparo de la Constitución y de la legislación electoral se suscita un proceso de juridificación por medio del cual el pueblo adopta la fisonomía de *electorado* para acudir a elecciones democráticas y periódicas, que son el procedimiento constitucional *ad hoc* para la designación de los representantes populares<sup>932</sup>.

La segunda consecuencia del principio de soberanía popular es que, en condiciones de normalidad jurídico-institucional, corresponde al mismo pueblo proceder a la renovación democrática y periódica de las Cámaras legislativas en el término constitucional establecido al efecto, a saber: cuatro años según el artículo 68.4 CE<sup>933</sup>. O para decirlo de otra manera: es el pueblo, titular de la soberanía, el sujeto que renueva los mandatos parlamentarios. Ningún otro sujeto de Derecho es competente para efectuar tal renovación<sup>934</sup>.

---

<sup>932</sup> Se trata de una consecuencia necesaria de la primacía de la democracia representativa sobre la democracia participativa. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, “(...) nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa” (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3).

<sup>933</sup> Por eso Garrorena Morales ha insistido en que el mandato parlamentario en España es, esencialmente, un mandato no revocable. Sobre el particular Cfr. GARRORENA MORALES, Ángel: “*Mandato representativo*” en ARAGÓN REYES, Manuel (Director) y AGUADO RENEDO, César (Codirector): “*Temas básicos de Derecho Constitucional*”, Thomson Reuters, Tomo II, Cizur Menor, 2011, p. 141.

<sup>934</sup> La excepción a esta regla en el ordenamiento jurídico español es la designación de senadores por parte de los órganos legislativos de las comunidades autónomas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 69.5 de la Constitución. Para profundizar sobre este particular véanse las páginas 139 y siguientes de la monografía GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad: “*Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*”, Cortes Generales y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1995. También pueden consultarse PUNSET, Ramón: “*El Senado y las Comunidades Autónomas*”, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 128-160, y SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: “*Notas sobre la duración del mandato de los senadores designados por las*

Es claro, entonces, que el origen popular y democrático del poder dota de *resistencia* al mandato parlamentario: lo que ha sido designado por el pueblo sólo puede ser removido, de acuerdo con la Constitución, por el pueblo mismo. De allí que se trate de una resistencia constitucional acotada de manera competencial. Las instituciones democráticas del Estado, que ostentan la condición de *poder constituido*, no son competentes para poner fin a ninguna relación de representación política establecida directamente por el electorado. Tampoco los mandatos parlamentarios. Pero ello es así, y esto debe enfatizarse, bajo condiciones de normalidad institucional.

Sucede, empero, que el Derecho debe prever las situaciones de anomalía institucional que existen en todo ordenamiento jurídico. Ello conduce a que el cumplimiento de los fines constitucionales de las Cámaras sea forzosamente procurado a través de otros mecanismos jurídicos. La Constitución permite excepciones al principio del origen popular y democrático del poder, de modo que sean algunas instituciones del Estado (Parlamentos, Tribunal Supremo, etc.) las que restrinjan el mandato de diputados y senadores. Entre estos casos se cuentan, por ejemplo, la pérdida del mandato representativo de diputados o senadores por (i) invalidación de una elección, por (ii) declaratoria de incapacidad, por (iii) sentencia condenatoria firme y por (iv) inelegibilidad sobrevenida.

Llegados a este punto ha de señalarse lo siguiente: la disciplina parlamentaria se cuenta también como una consecuencia excepcional al principio del origen popular y democrático del poder público. En virtud de este principio los órganos sancionadores de las Cámaras sólo son competentes para *suspender* el mandato parlamentario, no para hacerlo cesar<sup>935</sup>. Pero la posibilidad jurídica de la suspensión no implica, en modo alguno, el ablandamiento del carácter resistente del mandato repre-

---

*Comunidades Autónomas en aplicación del artículo 69.5 de la Constitución*”, Revista de las Cortes Generales, N° 2, Madrid, 1984, pp. 145-150.

<sup>935</sup> Es a lo que Pulido Quecedo se refiere como “la interdicción de la pérdida del mandato”. Cfr. PULIDO QUECEDO, Manuel: “*El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*”, Civitas, Madrid, 1992, pp. 336-337.

sentativo. Lo que significa, eso sí, es que el foco de su resistencia migra desde la Constitución a los reglamentos de las Cámaras, en cuyo caso se habla, como será explicado con posterioridad, de la *resistencia reglamentaria* del mandato parlamentario.

### ***B. La categoría de derecho fundamental del ius in officium (artículo 23.2 CE)***

Anteriormente se ha distinguido entre *mandato* parlamentario y *estatuto jurídico* de diputados y senadores. Ahora debe señalarse que, desde un punto de vista teórico-normativo, el mandato parlamentario tiene naturaleza de cargo público representativo en el sentido del artículo 23.2 CE. Tanto el adquirirlo como el ejercerlo sin interrupciones ilegítimas tienen dimensión de derecho fundamental<sup>936</sup>, lo cual es conocido en la doctrina como “la vertiente fundamental del mandato”<sup>937</sup>. Se trata, además, de un derecho fundamental que se ve reflejado también en la parte orgánica de la Constitución<sup>938</sup>. Es el cimiento primero de la organi-

---

<sup>936</sup> El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos: “(...) el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga (ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2a)”.

<sup>937</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “Mandato...”, *Op. Cit.*, p. 138. García Roca, por su parte, sostiene que acceso, permanencia y ejercicio constituyen la “triple dimensión objetiva del derecho al cargo representativo” (Cfr. GARCÍA ROCA, Javier: “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 34, Madrid, 1995, pp. 189 y ss.).

<sup>938</sup> Garrorena Morales ha hecho notar cómo el 23.2 CE ha servido de cauce para interpretar conjuntamente el principio de soberanía popular (artículo 1.2 CE) y el deber de los poderes públicos de promover la participación real y efectiva de los ciudadanos en la vida política, consagrado en el artículo 9.2 CE (Cfr. GARRORENA MORALES, Ángel: “Veinte años de democracia representativa en España” en LÓPEZ GUERRA, Luis y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro (Coordinadores): “La experiencia constitucional (1978-2000)”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 41).

zación del poder legislativo en España. Y eso tanto en el ámbito de las Cortes Generales como de los parlamentos autonómicos. Pertenece a la clasificación “derechos políticos” y, en cuanto tal, se halla principalmente al servicio del correcto funcionamiento de las instituciones democráticas<sup>939</sup>.

La categorización del *ius in officium* como derecho fundamental es, así, la segunda fuente de la resistencia constitucional del mandato representativo. El artículo 23.2 CE irradia resistencia institucional sobre los tres segmentos de la parábola jurídica del mandato. Estando recogido en el Capítulo II del Título I de la Constitución, el *ius in officium* debe ser sometido, en cuanto a su restricción, a la reserva de ley establecida en el artículo 53.1 CE. Se le aplica todo el arsenal dogmático de la teoría del contenido esencial de los derechos fundamentales<sup>940</sup>. Éste es, por tanto, el reducto más definitorio de la resistencia constitucional del mandato parlamentario.

Lo anterior reviste mayor importancia si se advierte que, como ha declarado el Tribunal Constitucional<sup>941</sup>, el *ius in officium* es un derecho de

---

<sup>939</sup> Para la relación de los derechos políticos con el funcionamiento institucional de los órganos del Estado constitucional Cfr. DíEZ-PICAZO, Luis María: “*Sistemas de derechos fundamentales*”, 3era edición, Thomson-Civitas, Pamplona, 2008, pp. 395 y ss.

<sup>940</sup> Sobre la teoría general del contenido esencial de los derechos fundamentales remitimos a HÄBERLE, Peter: “*La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*”, presentación y estudio preliminar de Francisco Fernández Segado, Dykinson S.L., Madrid, 2004, pp. 125-222; GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “*Derechos fundamentales y desarrollo legislativo. La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, especialmente las páginas 23-39; MEDINA GUERRERO, Manuel: “*La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*”, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 46-165; LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS, Magdalena: “*Análisis del contenido esencial de los derechos fundamentales enunciados en el art. 53.1 de la Constitución española*”, Editorial Comares, Granada, 1996, pp. 121-236.

<sup>941</sup> En el ya citado ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2a, se lee: “(...) como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, el derecho a que estamos haciendo referencia es un derecho de configuración legal, y esa configuración comprende los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los

configuración legal<sup>942</sup>. Su contenido esencial –núcleo duro de la resistencia del mandato representativo– requiere ser desarrollado a través de normas con valor de ley. Aparece aquí la típica interrelación entre configuración legal y restricción, que deben verse como dos caras de una misma moneda: por la primera se determina el contenido esencial del *ius in officium* y a través de la segunda se lo protege<sup>943</sup>.

En este sentido, la parábola jurídica del mandato parlamentario se configura así: (i) la *adquisición y perfeccionamiento* del mandato son desarrollados por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y por los re-

---

parlamentarios corresponden, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatus propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren; y, en concreto, podrán hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica”.

<sup>942</sup> Hay en la doctrina quienes se oponen, o por lo menos cuestionan, que el 23.2 CE sea un derecho de configuración legal. Así, Jiménez Campo ve al *ius in officium* como un derecho muy limitado y concreto, que se agota a la garantía de igualdad en el acceso a los cargos públicos. El artículo 23.2 CE “no proclama –dice el autor– un genérico e inconcebible derecho a acceder a cargos y funciones, sino, más sencillamente, el derecho a que las condiciones de acceso a unos y a otras se definan en términos respetuosos con la igualdad” (Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “*Sobre los derechos...*”, *Op. Cit.*, p. 415). En dirección más o menos coincidente, Biglino Campos ha sostenido que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dado una “(...) configuración del artículo 23.2 mucho más amplia de lo que podría dejar entender la redacción literal del precepto (...)”, lo cual ha llevado al máximo interprete de la Constitución a declarar el *ius in officium* como un derecho de configuración legal (Cfr. BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*Las facultades...*”, *Op. Cit.*). Finalmente, García Roca ha sostenido que se trata de un derecho delimitado “por los requisitos que señalen las leyes”, según reza el mismo artículo 23.3 CE, “lo cual no es exactamente lo mismo que admitir la configuración legal y sin límites de un derecho fundamental, pues el ejercicio de cualquier derecho puede condicionarse a la satisfacción de ciertos requisitos legales, sin que esto suponga dejar a la configuración legal la precisión de sus límites internos” (Cfr. GARCÍA ROCA, Javier: “*La difícil...*”, *Op. Cit.*, p. 119).

<sup>943</sup> Véase esta relación entre configuración legal y restricción de derechos fundamentales en BOROWSKI, Martín: “*La restricción de los derechos fundamentales*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 59, Madrid, 2000, pp. 53-55.

glamentos de las Cámaras. (ii) La *suspensión* –ámbito específico de la disciplina parlamentaria– es reglada de manera exclusiva y excluyente por los reglamentos internos de los cuerpos legislativos. Y (iii) la *pérdida individual* del derecho a representar al electorado, esto es, aquella ocurrida por causales distintas a la extinción de la Legislatura o la anticipación de las elecciones generales, es desarrollada por la legislación procesal común en los casos en los cuales se amerite una declaratoria judicial (declaración de incapacidad, invalidación de una elección, sentencia condenatoria firme), por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en caso de la determinación de la inelegibilidad sobrevenida, y por los reglamentos de las Cámaras cuando se trate de la renuncia al cargo público representativo.

Aquí corresponde fijar la atención en el desarrollo legislativo de los dos últimos segmentos de la parábola jurídica del mandato parlamentario. Estos dos segmentos revelan con claridad el forjamiento de la resistencia constitucional del mandato parlamentario, en virtud del carácter fundamental de este último. Pero de manera más concreta, porque es lo que se enmarca dentro de nuestra investigación, tenemos que dar cuenta de la tensión surgida del encuentro del contenido esencial del *ius in officium* con la regulación reglamentaria del segmento de la suspensión del mandato parlamentario. A ello dedicaremos los epígrafes 2.2. y 2.3. de este capítulo.

### 2.1.2. Resistencia reglamentaria

Los reglamentos de las Cámaras también dotan de resistencia al mandato parlamentario. Lo hacen, lógicamente, como un complemento a la resistencia constitucional. El desarrollo reglamentario del *ius in officium* es, de suyo, un reforzamiento jurídico de la posición subjetiva de los diputados y senadores. Entre otras cosas, con respecto a la adquisición, suspensión y pérdida del cargo público representativo. Apunta principalmente a crear las condiciones institucionales que hagan posible la plenitud del ejercicio de la función parlamentaria en cada uno de los mencionados segmentos. También se orienta a corregir cualesquiera situaciones que obstaculicen tal plenitud. Y en todo esto, según era de esperar,



opera igualmente la ambivalencia que caracteriza a los derechos políticos: reforzando reglamentariamente el mandato representativo se potencia el cumplimiento de los fines constitucionales de las Cámaras parlamentarias.

La disciplina interna es, así, una opción reglamentaria para solventar las vicisitudes que hacen peligrar la plenitud del ejercicio de la función parlamentaria, tanto a nivel individual como colegiado. A pesar de ser un sistema sancionador, imprime resistencia al mandato porque corrige las *disfunciones* ocasionadas por las conductas abusivas, sin cobertura jurídica, de diputados y senadores. En ello estriba el efecto resistente del carácter correctivo de la disciplina intracámaras. No basta con que los parlamentarios desplieguen su propio mandato para incorporarse a la vida de las Cámaras. Han de hacerlo, además, conforme a Derecho, moviéndose dentro del amplísimo margen de maniobrabilidad política permitido por la Constitución y los reglamentos para que la *libertad de mandato* no perjudique al Parlamento, institución central de la arquitectura estatal.

## 2.2. La suspensión-sanción del mandato parlamentario

La suspensión es el segmento *excepcional, extraordinario o accidental* de la parábola jurídica del mandato parlamentario<sup>944</sup>. Denota, por sí

---

<sup>944</sup> En España hay varios trabajos en los cuales se estudia unitariamente la adquisición, suspensión y pérdida del mandato parlamentario. Entre ellos podemos mencionar: BLASCO JÁUREGUI, Jerónimo: *Op. Cit.*, pp. 261-276; VÍBORAS JIMÉNEZ, José Antonio: “*Los parlamentarios: acceso, condición, suspensión y pérdida*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001, pp. 73-106; MONTANER SALAS, Carlos: “*Adquisición, suspensión y pérdida del mandato parlamentario*”, en “*Parlamento y Poder Judicial. XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 289-346. Y para el tratamiento del mismo tema a nivel autonómico cabe destacar los siguientes estudios: IZU BELLOSO, Miguel: “*Derecho Parlamentario de Navarra*”, Parlamento de Navarra, Pamplona, 2009, pp. 119 y ss.; y SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón: “*Dereito Parlamentario de Galicia*”, Xerais, Vigo, 2001, pp. 33-51. En todos los casos se trata de análisis descriptivos que intercalan comentarios jurisprudenciales y normativos. Pero en la mayoría de ellos no se

misma, una alteración de la normalidad en el ejercicio del cargo representativo<sup>945</sup>. Reta las resistencias constitucional y reglamentaria explicadas *ut supra*. También lleva consigo –y acaso esto sea lo más grave a los efectos del Estado constitucional– una cierta puesta en entredicho del sistema de representación política.

Allí donde se suspende total o parcialmente la condición de parlamentario se rompe (o a lo menos queda afectada temporalmente) la relación jurídico-pública de representación que une a representantes y representados. Ello puede afectar no sólo al funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, sino el general del Estado. Por eso a los supuestos de hecho en los que el ordenamiento permite suspensiones a la condición de diputado o senador se aplica un régimen jurídico especialísimo, que asegura su racionalidad y legitimidad constitucionales.

De seguida se analizará dicho régimen en dos partes. Primero esbozaremos una propuesta de concepto de suspensión del mandato parlamentario. A continuación llevaremos a cabo el desarrollo de cada uno de los cuatro elementos del concepto propuesto.

Antes de proceder, sin embargo, deben realizarse dos aclaraciones conceptuales:

- **Primera:** la suspensión del mandato parlamentario es, en términos estrictamente técnicos, una restricción de derechos fundamentales en el sentido del artículo 53.1 CE. En concreto, una restricción del derecho a acceder, ejer-

---

abordan los problemas desde una perspectiva propiamente dogmática o, al menos, no con el alcance que queremos darle en este trabajo.

<sup>945</sup> Una de las características de la suspensión del mandato parlamentario es su naturaleza imprevisible, inesperada. Es imposible prever cuándo se suscitará una situación de indisciplina que la acarree. En esto se distingue radicalmente de los otros dos segmentos de la parábola jurídica del mandato parlamentario. La adquisición y pérdida de la condición de representante popular son mucho más *previsibles*. Sobre este último particular Cfr. MORALES ARROYO, José María: “La determinación del periodo de vigencia del estatuto de diputados y senadores”, Revista de las Cortes Generales, Nº 19, Madrid, 1990, pp. 43-87 y MORALES ARROYO, José María: “El problema del inicio del mandato de diputados y senadores”, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, Número 6, 1989, pp. 215 y ss.

cer y permanecer en el cargo público representativo consagrado en el artículo 23.2 CE. Por eso, su estudio debe ser encuadrado dentro de la teoría de los derechos fundamentales. Esto es importante porque, a pesar de que los reglamentos de las Cámaras y la doctrina usan la locución “suspensión”, no se trata de un supuesto de *suspensión de derechos y libertades* en el sentido del artículo 55 CE, referido más bien a los estados de excepción y de análisis enmarcado dentro de la teoría de la defensa de la Constitución.

- **Segunda:** la suspensión del mandato parlamentario no es una institución reducible a la disciplina parlamentaria<sup>946</sup>. Esta última ocasiona lo que técnicamente se conoce como suspensión-sanción: el cese temporal del ejercicio total o parcial de la función representativa, mas no la pérdida de la titularidad del derecho a representar al electorado. También se la denomina suspensión por causas internas, en contraposición a la ocasionada por causas ex-

---

<sup>946</sup> Conviene traer a colación en este punto la “amplitud” conceptual aportada por Murillo de la Cueva y Aranda Álvarez. Para el primero “(...) la suspensión de la condición de parlamentario ocurre en supuestos de incumplimiento reiterado de los deberes propios de su condición, en general, de indisciplina, procesamiento o situaciones en las que los parlamentarios no pueden acudir a la cámara por haber sido privados de su libertad por decisión judicial” (Cfr. MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*El estatuto de los parlamentarios*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991, p. 47). Para el segundo la suspensión puede definirse como “la pérdida temporal de los derechos, deberes y prerrogativas, en algunos casos a consecuencia de la aplicación de normas disciplinarias o por sentencia judicial que así lo imponga como pena principal o accesoria” (Cfr. ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “*El estatuto jurídico del parlamentario. Perfil jurisprudencial*”, Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, N° 3, Madrid, 1994, p. 101). Lo único a agregar es que, como veremos en el apartado 3 de este Capítulo, la suspensión por disciplina parlamentaria no acarrea la privación de las prerrogativas constitucionales, las cuales pueden seguir siendo ejercidas por los parlamentarios suspendidos.

ternas a las Cámaras<sup>947</sup>. Ése es, por lo tanto, el espacio en el que corresponde adelantar reflexiones. Cuando nos refiramos al término *suspensión* le atribuiremos el significado de *suspensión-sanción*. No nos adentraremos en el estudio de la suspensión del mandato parlamentario que no guarda relación con los sistemas punitivos intracámaras, a saber: (i) suspensión por adquisición imperfecta del mandato, (ii) suspensión por sustitución en órganos intraparlamentarios y (iii) suspensión por sustitución en el ejercicio del mandato. Para ahondar sobre ellas son de provecho los estudios de Caamaño Domínguez<sup>948</sup> y Víboras Jiménez<sup>949</sup> sobre la materia.

### 2.2.1. Concepto

Por suspensión-sanción del mandato parlamentario ha de entenderse la (i) privación temporal (ii) del ejercicio de un cargo público representativo o de alguna de sus facultades o derechos inherentes, (iii) ocurrida en observancia de los requisitos constitucionales para la restricción de los derechos fundamentales, (iv) que opera como reacción institucional de las Cámaras frente a desórdenes e incumplimiento de deberes por parte de diputados y senadores, en procura del recto devenir de la función parlamentaria.

---

<sup>947</sup> Este criterio de clasificación es utilizado por DE ALBA BASTERRECHEA, Esther: “Estatuto de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 12, Madrid, junio, 2005, pp. 97-99.

<sup>948</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “El mandato...”, *Op. Cit.*, pp. 220-231.

<sup>949</sup> Cfr. VÍBORAS JIMÉNEZ, José Antonio: “Los parlamentarios: acceso, condición, suspensión y pérdida” en AA.VV.: “Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario”, Vitoria, 2001, pp. 73-106.

### ***A. La suspensión del mandato parlamentario como privación temporal de situaciones jurídicas subjetivas***

La suspensión del mandato parlamentario es, en todo el sentido jurídico de la expresión, un mal infligido por los órganos de gobierno de las Cámaras a los parlamentarios individuales. Auténtica *diminutio iura*. Siempre se concreta en limitaciones materiales, sustantivas, a derechos y facultades. Por eso se la reconoce como un aminoramiento de situaciones subjetivas favorables a diputados y senadores.

En cuanto mal jurídico, puede predicarse de la suspensión un carácter ejemplarizante o pedagógico. Por un lado, persigue disuadir al resto de los parlamentarios para que no acometan conductas que, por inconstitucionales e irreglamentarias, vulneran la actuación colectiva de las Cámaras<sup>950</sup>. Por otro, aspira a reencauzar, mediante el castigo, el quehacer de los parlamentarios suspendidos en su condición o derechos para que desistan del actuar contrario a la investidura de representantes populares y para que éstos no reincidan en los actos que ocasionaron la reacción suspensiva<sup>951</sup>.

Pero la entidad constitucional de la suspensión es temporalmente limitada. Tiene talante provisional. Es una institución circunstancial, sin apoyatura en estructuras de permanencia. Su vigencia se encorseta dentro del lapso prudencial y proporcionado previsto en los reglamentos para que sean remediadas las disfunciones que la ocasionan y se cumplan los efectos ejemplarizante y pedagógico ya mencionados.

El máximo lapso reglamentario de suspensión de la condición de parlamentario o de los derechos inherentes a ésta es, por lo general, de un mes, según lo que se observa en la mayoría de los parlamentos autonómicos. Sin embargo, nada impide que las Cámaras, ejercitando sus

---

<sup>950</sup> Cfr. BERMEJO GARDE, Moisés: *Op. Cit.*, p. 343, quien refiere, en este sentido, el carácter “preventivo” de la suspensión del mandato parlamentario.

<sup>951</sup> Aranda Álvarez conceptualiza las suspensiones-sanciones como “medidas correctoras de carácter excepcional” (Cfr. ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “*El estatuto...*”, *Op. Cit.*, p. 108).

potestades reglamentarias, dispongan otra cosa. Tal es el caso del Senado. Sus órganos de gobierno son competentes para suspender el mandato de sus miembros hasta por el lapso de un año, en caso de agresiones entre senadores o de éstos hacia los miembros del Gobierno (artículo 102.2 del Reglamento del Senado).

¿Existe, entonces, alguna exigencia constitucional específica sobre el lapso máximo de suspensión que deben establecer los reglamentos? No. Lo importante es que la suspensión no sea acordada *sine die* ni se la solape deliberada y expresamente con el término de la Legislatura correspondiente. Ello sería a todas luces inconstitucional. Contrariaría el principio del origen popular y democrático del poder público (artículo 1.2 CE) y vulneraría el derecho a permanecer en el cargo público representativo (artículo 23.2 CE). Equivaldría, en definitiva, a una *pérdida velada* del mandato parlamentario. Por ello adolecerían de vicio de inconstitucionalidad tanto la norma reglamentaria que atribuya competencias suspensivas en el sentido ya referido como los actos sancionadores concretos orientados en esa dirección.

Otra cosa distinta sería que el tiempo de la Legislatura, por estar avanzado o por encontrarse próximo a su terminación, fuera sobrepasado por el lapso de la suspensión. Bajo ese supuesto la suspensión no tendría vigencia más allá de la Legislatura en la cual fue impuesta<sup>952</sup>. La renovación de las Cámaras, bien sea por elecciones ordinarias o anticipadas, dejaría sin efecto *ex iure* el cese temporal de la condición de diputado o senador, así como la afectación de los derechos intrínsecos a tal condición.

---

<sup>952</sup> Sobre el término de la Legislatura como límite temporal a la suspensión del mandato parlamentario Cfr. BERMEJO GARDE, Moisés: *Op. Cit.*, 1989, p. 342 y DEL PINO CARAZO, Ana: “*La suspensión ...*”, *Op. Cit.*, pp. 268. Esta última autora se refiere a fin de la Legislatura como el “límite temporal genérico” de la suspensión del mandato parlamentario.

### ***B. El carácter total o parcial de la suspensión del mandato parlamentario***

La suspensión del mandato parlamentario está sujeta a una gradación discrecional realizada por los órganos de gobierno de las Cámaras. Se puede acordar total o parcialmente. La primera comprende la suspensión del mandato parlamentario en cuanto tal, no su pérdida<sup>953</sup>. La segunda, algunos derechos o facultades de diputados o senadores. El optar por lo parcial o lo total depende mucho más de razones prácticas, de eficacia, que de criterios dogmáticos.

Lo que comúnmente se practica es la suspensión parcial de derechos o facultades. Ésta trae consigo suficiente contenido lesivo como para alcanzar a corregir los abusos en el ejercicio de la función parlamentaria. Especial valor disuasivo tienen, en este sentido, la privación de derechos económicos y de los derechos a asistir y votar en las sesiones del pleno y/o de las comisiones. El aspecto económico, por razones evidentes que no merece la pena explicitar. La asistencia y voto, no sólo por el modo en que esto puede ser percibido por la opinión pública, sino, acaso lo más definitivo, por su importancia para la actuación de los grupos parlamentarios.

Suspender como un todo el mandato parlamentario, lo cual es referido en los reglamentos como la suspensión de la condición de parlamentario, amerita, por su parte, mayores ejercicios de ponderación por parte de los órganos sancionadores de las Cámaras. La experiencia española —corroborada por el muy elocuente dato del escaso número de sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en materia de disciplina parlamentaria— es que estas medidas quedan reservadas como mecanismos meramente disuasivos. Los órganos sancionadores de las Cámaras asumen la suspensión total como una medida extrema, que en la medida de lo posible ha de ser evitada porque puede crear más tensiones y des-

---

<sup>953</sup> Cfr. GARRORENA MORALES, Ángel: “Mandato...”, *Op. Cit.*, p. 144, quien aclara el punto aludiendo a la tradición parlamentaria británica. En ésta se entiende que la suspensión disciplinaria se refiere no a la pérdida del derecho-deber de representar al electorado sino, de manera temporal, al cese del “*service of the House*”.

órdenes de los que debería solventar. Sobre este particular se verifica de manera muy clara el carácter *subsidiario* de las medidas sancionadoras intracámaras que fue explicado al final del capítulo III. En España impera, afortunadamente, una interpretación restrictiva *–favor libertatis*<sup>954</sup>– de la suspensión total del mandato parlamentario.

### ***C. Requisitos constitucionales para la suspensión del mandato parlamentario***

#### *a. Planteamiento de la cuestión*

En cuanto derecho fundamental, el cargo público representativo no es, ni mucho menos, un derecho ilimitado. Es, por el contrario, un derecho limitable, como lo son casi todos los derechos fundamentales<sup>955</sup>. De otro modo no tendría sentido tratar aquí la suspensión del cargo representativo y del haz de derechos que lo conforman. Ésta es una reducción de la vertiente fundamental del mandato parlamentario.

Por restricción de los derechos fundamentales ha de entenderse con Aguiar de Luque “toda acción jurídica que entrañe o haga posible una restricción de las facultades que, en cuanto que derechos subjetivos, constituyen el contenido de los citados derechos”<sup>956</sup>. Ello implica, nece-

---

<sup>954</sup> Cfr. DEL PINO CARAZO, Ana: “*La suspensión ...*”, *Op. Cit.*, pp. 233-234.

<sup>955</sup> Esta doctrina ya consolidada fue asumida en los primeros años de actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Al respecto pueden consultarse las bien conocidas STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 7 y STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7, así como el ATC 103/1982, de 3 de marzo, FJ 3. Para un comentario de la doctrina del máximo Tribunal en este ámbito Cfr. BALLARÍN IRIBARREN, Javier: “*El derecho de acceso a los cargos y funciones públicas (La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 23.2 de la Constitución)*”, *Revista Poder Judicial*, N° 5, 1987, especialmente pp. 57 y ss.

<sup>956</sup> Cfr. AGUIAR DE LUQUE, Luis: “*Los límites de los derechos fundamentales*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 14, Madrid, 1993, p. 10.



sariamente, el cumplimiento de los requisitos constitucionales establecidos en el artículo 53.1 CE, traídos a colación anteriormente<sup>957</sup>.

Tales requisitos deben ser aplicados, además, de acuerdo al tipo específico de derecho fundamental en cuestión. Lo primero que hay que decir es que estamos situados frente a un derecho político, sustancial para el buen funcionamiento de los parlamentos. Luego, resulta esclarecedor seguir el criterio de clasificación de los derechos fundamentales adoptado por Alexy<sup>958</sup>: (i) *derechos a algo* (derechos a acciones negativas y derechos a acciones positivas), (ii) *libertades* y (iii) *derechos prestacionales*. Y por último, conviene hacer una aclaración. Sin desmerecer del valor dogmático de las clasificaciones académicas enunciadas en este mismo párrafo, el mandato parlamentario se presenta en la práctica como un todo, como un derecho fundamental unitario y complejo, que integra tanto *derechos a algo* como *libertades*. De ahí que su afectación por suspensión pueda ser, en términos del alcance de la limitación, ambivalente o bidireccional.

La restricción de derecho fundamental que deriva de la suspensión-sanción del mandato parlamentario es, entonces, consecuencia de una aplicación de los reglamentos internos a través de actos de los órganos de gobierno de las Cámaras. Su objeto es limitar alternativa o conjuntamente los *derechos a algo* que ostentan diputados y senadores (v.g.

---

<sup>957</sup> La cobertura legal de la suspensión y pérdida del mandato parlamentario a través de las normas configuradoras del *ius in officium* ha sido tratada por PULIDO QUECEDO, Manuel: “El acceso...”, *Op. Cit.*, pp. 77 y ss.

<sup>958</sup> Cfr. ALEXY, Robert: “*Teoría de los derechos fundamentales*”, 2da edición, traducción de Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 163-201 y 383-461. Otra clasificación similar, menos tradicional en el sentido de que no sigue los parámetros canónicos de la teoría del “status” de Jellinek, se encuentra en ZAGREBELSKY, Gustavo: “*El Tribunal Constitucional italiano*” en FAVOREU, Louis (Editor): “*Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1984, p. 427, para quien los derechos fundamentales se pueden clasificar en (i) derechos a no ser compelido a algo o derechos de libertad negativa, (ii) derechos a ejercer libremente una actividad determinada o derechos de libertad positiva, y (iii) derechos a ciertas prestaciones o derechos prestacionales.

derecho al cargo representativo, derechos reglamentarios, etc.) y las *libertades* de actuación política y jurídica de los mismos<sup>959</sup>. Ello ocurre —es necesario recordarlo una vez más— en obsequio del cumplimiento de los fines constitucionales de las Cortes Generales y de los demás parlamentos territoriales.

Teniendo como contexto conceptual todo lo anterior, se pasará al estudio de los tres requisitos constitucionales de necesaria observancia para la restricción, por suspensión-sanción, del mandato parlamentario: (i) justificación institucional, (ii) reserva de ley y, por último, (iii) al problema del contenido esencial del derecho al cargo público representativo, indisolublemente unido al problema técnico de la aplicación del principio de proporcionalidad al procedimiento de suspensión del mandato parlamentario.

#### *b. Justificación institucional*

Resulta llamativo que parte de la doctrina<sup>960</sup> haga coincidir la justificación de la restricción de los derechos fundamentales de los parlamentarios con el principio de proporcionalidad. Según esta postura, la justificación de la suspensión del mandato vendría dada por la *proporción* que existe entre el modo en que se restringe el cargo público representativo y el cumplimiento de los fines procurados por las Cámaras. Se trataría, en el fondo, de una justificación entendida en clave de *legitimidad jurídica*, en la cual prima el procedimiento sobre las necesidades funcionales de los parlamentos.

Nosotros diferimos de tal concepción. Entendemos la justificación de la suspensión del mandato en clave de necesidad funcional de las

---

<sup>959</sup> Coincidimos con García Roca en que el 23.2 CE es, simultáneamente, un derecho de participación de los ciudadanos y un derecho de libertad, que “protege un grado de autonomía de cada concreto representante respecto de los diversos grupos o formaciones sociales en los que se integra: partidos políticos, grupos parlamentarios” (Cfr. GARCÍA ROCA, Javier: “Los derechos...”, *Op. Cit.*, p. 842-843).

<sup>960</sup> Cfr. ABA CATOIRA, Ana: *Op. Cit.*, p. 44.

Cámaras. La hacemos coincidir con los fines que, a través de esta forma peculiar de restricción del derecho al cargo representativo, son perseguidos por los parlamentos. Desde nuestra perspectiva, la legitimidad de la suspensión sería configurada, en primer lugar, por la solución que ésta aporta a un problema funcional de la actividad parlamentaria. Luego, en un segundo estadio, por el procedimiento seguido al efecto. Dentro de éste se ha de integrar –ahora sí– la aplicación del principio de proporcionalidad<sup>961</sup>. La necesidad institucional que demanda la suspensión del mandato es, así, un *qué*. El procedimiento, un *cómo*. Por eso concedemos primacía a lo primero sobre lo segundo.

¿Y cuáles son, entonces, los criterios justificadores de una medida de suspensión del mandato de diputados y senadores? La respuesta es: los bienes jurídicos *supraivalentes* protegidos por la potestad sancionadora de las Cámaras, explicados en el capítulo III: (i) el orden parlamentario, (ii) el buen funcionamiento de las Cámaras y (iii) la honorabilidad y buena imagen de la institución parlamentaria frente a la opinión pública y a los demás poderes del Estado.

### *c. Reserva de ley*

En el ámbito que nos ocupa, la reserva de ley exigida para la restricción del cargo público representativo queda cumplida cuando son los reglamentos de las Cámaras los instrumentos jurídicos que prevén y dan cobertura a la suspensión del mandato parlamentario. Ello es así porque, como ya hemos señalado en reiteradas ocasiones, los reglamentos de las Cámaras tienen, a los efectos de su rango normativo, valor de ley<sup>962</sup>.

---

<sup>961</sup> Nos adherimos a la opinión de DÍEZ-PICAZO: Luis María: “*Sistemas...*”, *Op. Cit.*, pp. 123 y ss., para quien, en la práctica, el respeto de tal contenido esencial de los derechos restringidos es producto de la aplicación procedimental del principio de proporcionalidad al caso concreto.

<sup>962</sup> Debe recordarse que el “rango de ley” de los reglamentos deriva de su posición en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico. Por eso satisface enteramente las exigencias del artículo 53.1 CE para la restricción del *ius in officium*. Pero ello no significa que los reglamentos

Lo anterior merece tres comentarios. En primer lugar, los reglamentos no son el único conjunto normativo con valor de ley que puede desarrollar la parábola jurídica del mandato parlamentario. También pueden hacerlo, según se ha visto, las disposiciones de la legislación electoral, la legislación procesal, etc. Pero los reglamentos son, de manera *exclusiva* y *excluyente*, los instrumentos *ad hoc* para la regulación del segmento de la suspensión-sanción.

Así, en España la suspensión-sanción del mandato representativo ha sido una materia auto-reservada por las Cámaras. Se la ha incorporado a la reserva de reglamento. Ello es una prueba más de que la suspensión-sanción está asociada a la disciplina parlamentaria, que es por antonomasia una materia de organización y funcionamiento perteneciente a la reserva reglamentaria.

Lo segundo viene de la mano del carácter *exclusivo* y *excluyente* con que es regulada la restricción –por suspensión– del cargo público representativo. Son las Cámaras y no el legislador las que establecen los parámetros normativos para la sanción suspensiva del mandato parlamentario. Y lo hacen, conviene precisar, ejerciendo una potestad que, con todos los matices, puede calificarse de reglamentaria, no de potestad legislativa.

Por último, en tercer lugar, debe establecerse la relación existente entre el órgano que crea el marco normativo para la restricción de los derechos fundamentales y el órgano ejecutor o aplicador de tal marco. El proceder clásico es relacionar al legislador, competente para dictar el marco normativo, con la Administración pública, competente para la

---

tengan “fuerza de ley”, pues no poseen efecto expansivo ni juridificador fuera del Parlamento. De allí que el Tribunal Constitucional haya insistido en que el reglamento parlamentario es “una norma con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza de ley” (STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 2). Para profundizar sobre las implicaciones teórico-prácticas de estos conceptos véase el ya citado trabajo RUBIO LLORENTE, Francisco: “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley”, Revista de Administración Pública, Números 100-102, 1983, así como ARAGÓN REYES, Manuel: “Acto con fuerza de ley” en ARAGÓN REYES, Manuel (Director) y AGUADO RENEDO, César (Codirector): “Temas básicos de Derecho Constitucional”, Thomson Reuters, Tomo I, Cizur Menor, 2011, pp. 434 y ss.

concreción restrictiva de los derechos. La restricción de los derechos es acompañada, así, entre dos órganos, aunque, por supuesto, en planos distintos y bajo la influencia evidente del principio de la división de poderes.

Para los casos de la suspensión del mandato parlamentario, en cambio, el órgano creador del marco normativo es la propia Cámara y los aplicadores de dichas normas son los órganos de gobierno de éstas. Esto hace más que evidente una peculiaridad en el ámbito de la restricción de los derechos fundamentales de los diputados y senadores. La suspensión-sanción del mandato parlamentario no está influida por la dimensión de cooperación del principio de división de poderes, sino todo lo contrario. En las Cámaras coinciden orgánica y competencialmente los dos planos de la limitación punitiva del *ius in officium*: el normativo y el ejecutivo. Ello no supone, ni mucho menos, una contradicción con el sistema general de restricción de derechos fundamentales que el constituyente estableció en el artículo 53.1 CE. Lo que significa, eso sí, es que los derechos fundamentales de los parlamentarios son garantizados, en cuanto a su restricción por suspensión, de acuerdo a las necesidades funcionales de la institución parlamentaria.

*d. Respeto del contenido esencial del derecho al cargo público representativo. Suspensión del mandato parlamentario y principio de proporcionalidad*

El contenido esencial del *ius in officium* es aquella porción de la posición jurídica de los diputados y senadores fuera de la cual no es posible asegurar un estándar mínimo de representación popular<sup>963</sup>. Éste se garantiza cuando se aplica el principio de proporcionalidad a la suspensión-sanción del mandato parlamentario<sup>964</sup>.

---

<sup>963</sup> Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo: “Veinticinco años de representación política”, *Revista de Derecho Político*, Números 58-59, 2003-2004, p. 83, quien habla del “contenido esencial de los procesos representativos”.

<sup>964</sup> El principio de proporcionalidad como elemento de legitimación de los actos parlamentarios sancionadores ha sido considerado por ALONSO MAS, María José: “La fiscalización

Para lograrlo hay que contrastar (i) el marco reglamentario-normativo que prevé tal suspensión y (ii) los actos disciplinarios concretos a la luz de los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, de los que, según la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional<sup>965</sup>, depende la proporcionalidad de una medida de restricción de derechos fundamentales<sup>966</sup>. Como ha sostenido Bernal Pulido<sup>967</sup>, la función del principio de proporcionalidad es estructurar el procedimiento para la determinación del contenido de los derechos fundamentales que es vinculante para el legislador (en nuestro caso las Cámaras) y para los órganos aplicadores de medidas restrictivas de derechos (en nuestro caso el pleno, la mesa y el presidente)<sup>968</sup>.

Con todo, la aplicación del principio de proporcionalidad a la disciplina parlamentaria tiene que ser matizado. La vinculación de los poderes públicos a este principio no es, ni mucho menos, homogénea<sup>969</sup>.

---

*jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 190-191.

<sup>965</sup> Por todas STC 89/2006, de 27 de marzo, FJ 3.

<sup>966</sup> Robert Alexy ha sostenido recientemente que la relación entre los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad debe ser entendida como una “conexión de necesidad”, es decir, sólo la adecuación de la restricción de los derechos fundamentales a las exigencias del principio de proporcionalidad conlleva a la legitimidad constitucional de la limitación, por parte de los poderes públicos, de cualesquiera derechos que ostenten la categorización de fundamentales. Al respecto Cfr. ALEXY, Robert: “*Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 91, Madrid, 2010, pp. 23 y ss.

<sup>967</sup> Cfr. BERNAL PULIDO, Carlos: “*El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3era Edición, Madrid, 2007, pp. 81 y ss.

<sup>968</sup> Utilizando otra terminología, FERNÁNDEZ NIETO, Josefa: “*Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el Derecho Público común europeo*”, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos y Dykinson, Madrid, 2008, pp. 123-170, se refiere a la implementación del principio de proporcionalidad en los momentos “legislativo” y “aplicativo” de la restricción del derecho fundamental.

<sup>969</sup> Cfr. GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus: “*El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003, p. 118.

Por eso deben tenerse en consideración (i) la flexibilidad de los reglamentos parlamentarios y (ii) el carácter subsistémico de la disciplina intracámaras, que da lugar a diferentes intensidades en las reacciones punitivas de los órganos de gobierno<sup>970</sup>. De lo contrario se encorsetaría la actividad punitiva de los órganos de las Cámaras en unas categorías interpretativas que, por rígidas y excesivamente formales, dificultarían la gobernanza interior de las Cortes Generales y de los parlamentos territoriales.

#### ***D. La suspensión del mandato parlamentario como reacción de las Cámaras ante amenazas de disfunción institucional***

Como fue explicado en el capítulo II, uno de los factores que justifica la existencia de los sistemas de disciplina parlamentaria es el *derecho de autopreservación* que ostentan todas las asambleas políticas. Dentro de esa tradición se incorpora, precisamente, la posibilidad reglamentaria de suspender el mandato parlamentario. Cuando un diputado o senador resulta restringido en su condición de representante popular o en sus derechos reglamentarios es porque los órganos sancionadores lo han juzgado oportuno para el buen funcionamiento de las Cámaras.

Ello coincide en su esencia con el requisito de justificación institucional requerido para la restricción del *ius in officium*, explicado con anterioridad. Lo único destacable en este epígrafe es que el fuerte influjo

---

<sup>970</sup> Esto ha sido, en cierto, modo, recogido por el Tribunal Constitucional: “(...) en un modelo sancionador en el que la predeterminación de las sanciones no puede exigirse de la norma reglamentaria abstracta, por cuanto por la naturaleza de las cosas solo puede conseguirse del concurso de ésta con los usos parlamentarios de cada Parlamento, y en el que, en todo caso, se requiere que la sanción en concreto impuesta no sea ni objetivamente imprevisible para casos iguales ni subjetivamente imprevisible, cobra especial relevancia el examen de la proporcionalidad de la sanción. Pues, de un lado, una sanción desproporcionada es por sí misma imprevisible en nuestro sistema de derechos fundamentales en el que la legitimidad de su limitación está sujeta al principio de proporcionalidad, y, de otro, la proporcionalidad de la sanción es, por consiguiente un criterio de gradación de toda sanción que implique, como es el caso, la limitación de un derecho fundamental” (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 5).

que ejerce la teoría de los derechos fundamentales sobre el tema que nos ocupa no significa que en España dejen de tener primacía las necesidades funcionales de los parlamentos sobre el ejercicio abusivo del derecho al cargo público representativo. Debe realizarse una *interpretación institucional* de la protección del derecho contenido en el artículo 23.2 CE<sup>971</sup>. Por eso, la capacidad de reacción institucional de las Cámaras es y seguirá siendo un presupuesto necesario, *sine qua non*, del concepto de suspensión-sanción del mandato de los parlamentarios.

### 2.3. La suspensión-sanción del mandato parlamentario y los vacíos de representación política

Podría pensarse que el principal problema técnico de la suspensión del mandato parlamentario es la creación de un vacío en la representación política. Tal afirmación sería, en principio, especialmente válida para los casos de la suspensión total de la condición de parlamentario. También cuando se trata de una suspensión parcial cuyo contenido sea la privación del derecho de asistencia y, consecuentemente, del derecho al voto. La representación del electorado sólo es posible si el parlamentario participa activamente en los procedimientos a través de los cuales se conforma la voluntad de la Cámara a la que éste pertenece. Desde esta perspectiva, la suspensión del mandato de diputados y senadores constituiría una injerencia en el derecho a participar en los asuntos públicos a través de representante (artículo 23.1 CE)<sup>972</sup>, pues son éstos, como ha interpre-

---

<sup>971</sup> Tomamos la idea a beneficio de inventario de ROSADO IGLESIAS, Gema: “*Prerrogativas parlamentarias y Tribunal Constitucional*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 14, Madrid, junio, 2006, p. 47, quien se refiere a la necesidad de interpretar institucionalmente las prerrogativas constitucionales de los parlamentarios.

<sup>972</sup> Cfr. BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: *Op. Cit.*, pp. 199 y ss. y CONTRERAS CASADO, Manuel: “*Parlamento y participación directa de los ciudadanos*”, Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 3, 1997, p. 217 y ss.



tado el Tribunal Constitucional<sup>973</sup>, quienes dan efectividad a tal derecho<sup>974</sup>.

Pero una interpretación como la anterior estaría, pensamos, alejada de la realidad de las cosas. El punto de partida para solucionar el aparente dilema es reconocer que la suspensión del mandato parlamentario sí acarrea un quiebre en la representación del pueblo español. Eso es indudable y no podría ser rebatido desde el punto de vista técnico. Como ha señalado Aparicio Pérez<sup>975</sup>, la relación representativa es la condición existencial del mandato parlamentario. Suspendido este último, aquélla no halla vías de realización práctica.

Ahora bien, la suspensión ocasiona una ruptura de la relación de representación entre un parlamentario concreto y el electorado, que se suscita como remedio jurídico, como solución institucional, en obsequio de la representación colegiada de ese mismo electorado. Los diputados y senadores son representantes de la nación y/o del electorado de las comunidades autónomas. Pero son las Cortes Generales y los parlamentos territoriales los órganos competentes para el ejercicio corporativo de la representación, tal como se desprende del artículo 66.1 de la Constitución y de las normas análogas contenidas en los estatutos de autonomía.

La suspensión del mandato parlamentario supone, así, un vacío en el ejercicio de la representación política que se ordena a (i) la defensa constitucional del sistema representativo, (ii) de la actividad de las Cáma-

---

<sup>973</sup> Cfr. STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4.

<sup>974</sup> Parte de la doctrina española viene refiriéndose a la existencia de un “derecho al Parlamento”. Con ello se quiere significar la necesidad de alcanzar nuevos cauces a través de los cuales la ciudadanía participe directamente en los asuntos públicos, así como la satisfacción del requerimiento de que el electorado tenga asegurada su representación efectiva en sede parlamentaria, pues ésa sigue siendo la razón de ser de la función representativa (Cfr. TUDELA ARANDA, José: “*El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008, pp. 312 y ss.).

<sup>975</sup> Cfr. APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: “*El acatamiento a la Constitución como requisito de la condición plena de parlamentario. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre y 16 de diciembre de 1983*”, Revista Jurídica de Catalunya, N° 4, 1984, p. 171.

ras y, a la postre, (iii) del funcionamiento general del Estado. Obedece a una circunstancia plenamente jurídica y legítima, que no puede ser equiparada con otras situaciones de hecho “justificadas” que imposibilitan la representación, tales como, por ejemplo, enfermedades, vicisitudes familiares, etc.<sup>976</sup>.

Ciertamente, cuando se presentan estas situaciones emergen problemas que afectan a la representación política, cuya solución es todavía una tarea pendiente en el ordenamiento jurídico español. Y otro tanto ocurre, por ejemplo, con el cese representativo por causa de renuncia al mandato parlamentario<sup>977</sup>. Pero ello excede con mucho el campo de investigación trazado. Lo que sí debe enfatizarse es que, en el caso de la suspensión del mandato por causas internas, de disciplina parlamentaria, las medidas suspensivas son la solución a un problema de representación, no el problema.

---

<sup>976</sup> En cuanto a las situaciones “justificadas” que rompen el hilo de la representación política y sobre sus posibles soluciones jurídicas puede consultarse el interesante trabajo AGUILÓ LÚCIA, Lluís: “*Los permisos parentales de diputados y diputadas*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pp. 973-984. También, concretado en el ámbito de las ausencias justificadas de los parlamentarios a las sesiones y demás actos del pleno y de las comisiones, pueden revisarse ANGUITA SUSI, Alberto: “*Mandato representativo y ausencia parlamentaria: estado de la cuestión*”, Revista de las Cortes Generales, N° 78, Madrid, 2009, pp. 111-133; BARRAT I ESTEVE, Jordi: “*Vot electrònic i òrgans col·legiats. El cas de les Corts Valencianes*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 21, Valencia, 2009, pp. 125 y ss. y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “*Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 24, Valencia, 2010, pp. 81 y ss. Y para una perspectiva de Derecho Comparado a propósito del voto delegado y de la figura del parlamentario suplente como soluciones a los vacíos justificados de la representación política, puede confrontarse MARTÍNEZ, Rafael: “*Sobre algunas peculiaridades del status jurídico del parlamentario francés: delegación del voto y sustitución parlamentaria*”, Revista de las Cortes Generales, N° 22, Madrid, 1991, pp. 123-136.

<sup>977</sup> Cfr. CANO BUESO, Juan: “*La renuncia al cargo público representativo*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 4 Extraordinario, Valencia, 1997, pp. 63 y ss. y MORALES ARROYO, José María: “*La renuncia como medio para finalizar el mandato parlamentario*”, en “*Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 277 y ss.

### 3. La disciplina parlamentaria y la estructura interior del estatuto jurídico de diputados y senadores

Por estatuto del parlamentario entendemos, como ya hemos adelantado, el conjunto de deberes y derechos ordenado al despliegue efectivo del mandato representativo. Coincidimos con Caamaño Domínguez<sup>978</sup> en que el mandato parlamentario es el *prius* y no el *posterius* del estatuto jurídico de diputados y senadores. Ello lleva a un escalonamiento de los fenómenos punitivos de las Cámaras sobre la posición constitucional de los representantes del pueblo. Por aplicación de la disciplina parlamentaria se crean desfavorecimientos jurídicos reflejos: restringido el mandato representativo por una medida de suspensión-sanción, queda afectado, también y necesariamente, el estatuto jurídico del parlamentario castigado.

Ahora bien, como ya hemos dicho, las privaciones totales o parciales de la condición de parlamentario causadas por la disciplina intracámaras son una realidad material y temporalmente limitada. Afectan única y exclusivamente al segmento de suspensión del mandato representativo. Ello se debe –conviene repetirlo– al carácter constitucional y reglamentariamente resistente del mandato.

Lo anterior resulta de mucha importancia para explicar el impacto de la disciplina parlamentaria en el estatuto jurídico de diputados y senadores. Así como el mandato parlamentario resiste y subsiste frente a los sistemas punitivos intracámaras en el sentido de que sólo lo afectan parcialmente, así también el estatuto jurídico de los representantes del pueblo mantiene su entidad jurídica frente a la disciplina parlamentaria. Ésta no puede sino restringir parcialmente su estructura interior. Y, ¿cómo está conformada, entonces, esa estructura? La conforman tres capas de situaciones jurídicas subjetivas, que derivan de normas con distintas naturalezas. Se trata, como explicaremos a continuación, de una realidad estratificada.

Un primer estrato es el constitucional. A él pertenecen –fundamentalmente– las prerrogativas constitucionales y los derechos

---

<sup>978</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “Mandato...”, *Op. Cit.*, 1992, p. 125.

fundamentales de diputados y senadores. También se incardinan dentro de este ámbito la libertad de mandato consagrada en el artículo 67.2 CE y el derecho a una asignación económica dispuesto en el artículo 71.4 CE. Estas dos realidades no son, en sentido estricto, prerrogativas constitucionales. Sin embargo, engrosan constitucionalmente la posición jurídica de diputados y senadores. La libertad de mandato no se ve afectada en términos sancionadores a menos que bajo su amparo se realicen conductas abusivas, antijurídicas. Las asignaciones económicas sí pueden, en cambio, verse afectadas por medidas disciplinarias. Pero ello, al ocurrir de acuerdo a las normas de los reglamentos, será estudiado cuando analicemos los efectos de la disciplina intracámaras sobre el estrato reglamentario del estatuto de los parlamentarios.

El segundo estrato es de naturaleza legal. Lo constituyen los derechos y deberes reglamentarios que, una vez normados de acuerdo al ejercicio de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, quedan incorporados al contenido del artículo 23.2 CE. Aquí —en virtud de que el *ius in officium* es un derecho de configuración legal— puede hablarse de una *asimilación constitucional de contenidos reglamentarios*, que engrosan el espectro de protección del artículo 23.2 CE. O, para referirlo de otra manera, de una *implantación de derechos y deberes reglamentarios* en la corteza constitucional del derecho al acceso y permanencia en los cargos públicos consagrado en el 23.2 CE.

Y por último, el tercer estrato del estatuto jurídico del parlamentario posee naturaleza *adjetiva* o, para ser más exactos, *reaccional*. Su piedra angular es el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a través del cual los parlamentarios pueden reaccionar jurisdiccionalmente para ventilar ante el juez constitucional los eventuales perjuicios de alguno o todos los espacios de su estatuto. Se incorporan a este estrato, además, las posibilidades jurídicas de recurrir en vía interna, *ad intra*, los actos parlamentarios no normativos que lesionen, por causas punitivas, los derechos de los parlamentarios.

En el presente apartado nos limitaremos a referir la incidencia de la disciplina parlamentaria sobre los dos primeros estratos: el constitucional y el legal. El estrato reaccional será tratado en el apartado 5 de este capítulo, cuando demos cuenta de la defensa de la posición constitucional de

diputados y senadores frente a los actos de disciplina parlamentaria. Nótese que, en orden a ser más concretos en nuestros razonamientos, de ahora en adelante nos referiremos a los efectos de las *medidas sancionadoras* sobre las mencionadas capas del estatuto jurídico de los parlamentarios, no a la expresión genérica *medios de suspensión-sanción* que veníamos empleando hasta ahora.

### 3.1. Medidas sancionadoras y prerrogativas constitucionales de los parlamentarios

Sarmiento Méndez ha señalado con claridad que la suspensión-sanción de la condición de parlamentario no afecta a la totalidad del estatuto jurídico de diputados y senadores<sup>979</sup>. Nosotros lo suscribimos. En principio, las prerrogativas constitucionales no pueden ser gravadas por ninguna medida disciplinaria<sup>980</sup>. Quedan intangibles ante las restricciones reglamentarias porque forman parte del contenido esencial del *ius in officium* recogido en el artículo 23.2 CE<sup>981</sup>. Sin su vigencia permanente se

---

<sup>979</sup> Cfr. SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón: “*Dereito...*”, *Op. Cit.*, p. 47. En contra de esta postura, como ya se ha hecho notar, ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “*El estatuto...*”, *Op. Cit.*, p. 101, para quien las prerrogativas constitucionales son limitables por vía disciplinaria.

<sup>980</sup> Debe decirse que, por contraste, en los casos de suspensión del mandato por adquisición imperfecta del mismo sí quedan temporalmente afectadas las prerrogativas constitucionales. Así lo declaró el Tribunal Supremo en su sentencia 1996/1205, de 19 de febrero: “Otra cosa muy distinta será que los electos decidan participar en la vida parlamentaria o abstenerse de hacerlo. Para lo primero deberán jurar o prometer acatar la Constitución y desde tal momento ostentarán la plena condición de Diputados o Senadores que les faculta para participar, por activo o por pasivo, en los quehaceres de las Cámaras. Quienes no consideren acorde con su ideología prestar acatamiento no pierden por ello su condición de electos ni, por tanto, producen vacante en la Cámara, tan sólo quedan temporalmente privados, hasta cumplir el trámite, de las prerrogativas inherentes al cargo que con carácter general se mencionan en el artículo 71 de la Constitución (...)” (FD 1).

<sup>981</sup> El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas sentencias sobre la integración de las prerrogativas parlamentarias dentro del derecho del artículo 23.2 CE. Por todas Cfr. STC 22/1997, de 11 de febrero, FJ 2, en la cual se lee: “Ciertamente, esta garantía parlamentaria [aforamiento], como las otras dos que le preceden en el art. 71 CE [inviolabilidad e inmuni-

arriesga la integridad de la relación representativa entre parlamentarios y electorado<sup>982</sup>.

A pesar de lo anterior, debe decirse que, excepcionalmente, la inviolabilidad sí puede ser restringida *ex reglamentum*. Esto debe ser explicado a partir de las siguientes premisas:

- Las normas con valor de ley que restringen el estatuto jurídico de los parlamentarios son los reglamentos de las Cámaras. Éstos poseen vigencia única y exclusivamente en el seno de los parlamentos. No tienen trascendencia exterior. Fuera de los muros de las Cámaras no aparecen como fuentes del Derecho. Lo son internamente, en orden a la organización y funcionamiento de las Cortes Generales y demás parlamentos territoriales. En este sentido, las prerrogativas son mecanismos constitucionales de autonomía que, por lo general, se oponen a terceros ajenos a las Cámaras y a los demás poderes públicos. Sus efectos aparecen casi siempre como reputados extramuros. Sin embargo, el ejercicio de las prerrogativas también puede tener efectos internos. Esto es importante porque los reglamentos parlamentarios sí pueden restringir – como es el caso de la inviolabilidad– el ejercicio de las prerrogativas, pero sólo –hay que insistir– en cuanto a sus efectos internos, nunca en cuanto a sus efectos externos.

---

dad], pueden ser reivindicadas a través de este proceso constitucional, en cuanto se incorporan sin mayor dificultad al contenido del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE; y así lo hemos hecho cada vez que en el amparo se nos han planteado supuestas constricciones o perturbaciones ilegítimas de los derechos y prerrogativas de los cargos representativos (SSTC 161/1988 [ RTC 1988\161 ], fundamento jurídico 6; 76/1989 [ RTC 1989\76 ], fundamento jurídico 2; 181/1989 [ RTC 1989\181 ], fundamento jurídico 4; y 205/1990 [ RTC 1990\205 ], fundamento jurídico 5; entre otras)”.<sup>982</sup>

<sup>982</sup> Un útil análisis de la relación de las prerrogativas parlamentarias con la representación política se halla SORIANO DÍAZ, Ramón Luis: “Parlamento y derechos fundamentales”, Revista de las Cortes Generales, N° 46, Madrid, 1999, p. 71.

- Ocurre también que los reglamentos configuran legalmente el derecho fundamental del cargo público representativo (artículo 23.2 CE). Por eso pueden restringirlo a través de medidas sancionadoras. Pero con las prerrogativas constitucionales no ocurre exactamente lo mismo. Éstas son atribuidas expresamente por el Texto Fundamental a los parlamentarios. Y lo hacen, además, desde la parte orgánica de la Constitución. Por eso, aunque, como ya hemos dicho, las prerrogativas se incorporan al estatuto jurídico de los parlamentario a través del artículo 23.2 CE, y a pesar de que los reglamentos de las Cámaras suelen enunciar que los diputados y senadores gozan de las prerrogativas constitucionales, no existe tal cosa como una “configuración legal o reglamentaria” de las mismas<sup>983</sup>.
- Y por último, lo más definitivo. Como ha interpretado el Tribunal Constitucional<sup>984</sup>, las prerrogativas –si bien se

---

<sup>983</sup> Cosa distinta es que, como ocurre en el caso de la inmunidad, la Constitución consagra la garantía y los reglamentos de las Cámaras la desarrollan creando el procedimiento *ad hoc* para conceder el suplicatorio o denegarlo. Pero tal desarrollo es, precisamente, un cauce de implementación práctico de la prerrogativa. Al respecto Cfr. MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*Las garantías de los miembros del Parlamento Vasco*”, Revista de Estudios Políticos, N° 46-47, 1985, p. 249.

<sup>984</sup> Así quedó declarado en la STC 243/1988, de 19 diciembre, FJ 3, y desde entonces ha sido criterio reiterado del máximo Tribunal: “Estas dos prerrogativas, aunque tienen distinto contenido objetivo y finalidad específica, como más adelante expondremos, encuentran su fundamento en el objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria, y en tal sentido son complementarias. Al servicio de este objetivo se confieren los privilegios, no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara legislativa y que sólo se justifican en cuanto son condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución -ATC 526/1986- y que, en la medida en que son privilegios obstaculizadores del derecho fundamental citado, sólo consienten una interpretación estricta -STC 51/1985 (RTC 1985\51)-, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin al que responden, debiendo rechazarse en su consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privi-

ejercen individualmente y están asentadas de manera *refleja*<sup>985</sup> en el estrato constitucional del estatuto jurídico de los parlamentarios— existen para la autonomía de las Cámaras<sup>986</sup>. Se ordenan a la realización efectiva de esta última. De allí que el contenido de éstas que exceda lo individual y se oriente a la libertad de la Cámara en cuanto cuerpo deliberativo no pueda ser configurado “legalmente” por los reglamentos, pues, en principio, no pertenece al ámbito del derecho fundamental del artículo 23.2 CE, sino del principio constitucional de la autonomía parlamentaria (artículo 72 CE).

A partir de estas premisas pasamos, entonces, al análisis de la prerrogativa de inviolabilidad. Como se verá, ésta es la única que se halla en tensión con la disciplina parlamentaria.

### 3.1.1. Inviolabilidad (artículo 71.1 CE)

#### *A. Naturaleza*

Con respecto a su naturaleza jurídica, la inviolabilidad es una prerrogativa de corte material o sustantivo. Cubre con contenido garantista las opiniones emitidas por los parlamentarios en el ejercicio de sus fun-

---

legios, que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley”.

<sup>985</sup> Martínez Elipe afirma que las prerrogativas están ordenadas a la protección de los parlamentos de manera colegiada, y por esa razón se proyectan como *situaciones reflejas* en el estatuto de los parlamentarios (Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, León: “*Prerrogativas parlamentarias*”, Teoría y Realidad Constitucional, N° 5, Madrid, 2000, pp. 48-49).

<sup>986</sup> Ello es unánimemente aceptado en la doctrina española. Por todos SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *Op. Cit.*, pp. 68 y ss. También puede consultarse, como enfoque de Derecho Comparado, Cfr. ORTEGA SANTIAGO, Carlos: “*La inviolabilidad parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los interna corporis acta en la jurisprudencia reciente de la Corte Costituzionale italiana*”, Teoría y Realidad Constitucional, N° 3, Madrid, 1999, p. 169.



ciones. Se ordena, como ha interpretado el Tribunal Constitucional, a “la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica”<sup>987</sup>. Su efecto consiste en una suerte de irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios en caso de que las opiniones y juicios emitidos por éstos constituyan delitos tipificados por el ordenamiento<sup>988</sup>. Por eso se la considera un límite *personal o subjetivo* a la ley penal o un límite a la jurisdicción<sup>989</sup>. Los diputados y senadores quedarían, así, al margen de responsabilidad personal porque se interpreta que esta prerrogativa constitucional adviene como causa de justificación o como excusa absolutoria, según sea la posición que al respecto se adopte desde el Derecho Penal sustantivo<sup>990</sup>.

### ***B. Efectos externos y efectos internos***

La inviolabilidad, a diferencia de lo que ocurre con la inmunidad y el aforamiento, es una prerrogativa relativa. Sus *efectos externos* son absolu-

---

<sup>987</sup> STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.

<sup>988</sup> Generalmente el ámbito de aplicación de la inviolabilidad se refiere a tipos de calumnias, injurias, amenazas, falsedades, y descubrimiento y revelación de secretos. Para ahondar en este particular Cfr. JUANES PECES, Ángel: “*Enjuiciamiento de diputados y senadores?*”, en “*Homenaje a Don Antonio Hernández Gil?*”, Vol. I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 2001, p. 539.

<sup>989</sup> Cfr. GONZÁLEZ CUSSAC, José L. y CUERDA ARNAU, María Luisa: “*Aproximación al Derecho Penal parlamentario: inviolabilidades?*”, Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 1, Madrid, 1997, p. 101. Véase también la STC 30/1997, de 24 de febrero, FJ 6.

<sup>990</sup> Para una síntesis de las diversas posturas sobre la naturaleza jurídica del efecto de “irresponsabilidad penal” de la inviolabilidad Cfr. MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*Las inmunidades parlamentarias?*”, Revista de Estudios Políticos, N° 69, 1990, pp. 190 y ss. También, desde un enfoque comparatista, el clásico estudio PIZZORUSSO, Alessandro: “*Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista?*”, Revista de las Cortes Generales, N° 2, Madrid, 1984, p. 27 y ss. El Tribunal Constitucional, por su parte, en la ya citada STC 51/1985, ha dejado abierta la posibilidad de atribuirle a la inviolabilidad distintas naturalezas jurídicas, la cual puede concebirse como “causa de inimputabilidad para algunos, eximentes de antijuridicidad desde otra perspectiva” (FJ 6).

tos, de orden público, en el sentido de que ni los parlamentarios ni las Cámaras los pueden relajar o disponer para no hacerlos valer frente a terceros o a otros poderes públicos. Sus *efectos internos*, en cambio, sí son limitables<sup>991</sup>.

Ello crea un partimiento que debemos poner de relieve: los efectos externos de la inviolabilidad protegen a la Cámara en cuanto cuerpo colegiado. Sus efectos internos protegen a los parlamentarios individuales; protección que queda sin efecto cuando las opiniones de éstos desdichan, según el criterio discrecional de los órganos de gobierno interno, del decoro parlamentario.

Es bien conocido que desde la más remota tradición medieval anglosajona se ha considerado que la *freedom of speech is not an unrestrained license to speak within the walls of Parliament*<sup>992</sup>. Puede y debe ser restringida intramuros cuando las necesidades de preservación de la dignidad institucional de los parlamentos lo demanden. Se habla, en estos casos, de restricciones que no pueden ser administradas por sujetos u órganos exteriores —Tribunales, Gobierno, etc.—, sino por los propios cuerpos re-

---

<sup>991</sup> Del talante *no absoluto* de la inviolabilidad en el Derecho Comparado, específicamente en América Latina, se ha ocupado con provecho EGUIGUREN PRAELI, Francisco José: “*La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios*” en “*Defensa de la Constitución. Garantismo y controles. Libro en reconocimiento al Dr. Germán J. Bidart Campos*”, Ediar, Buenos Aires, 2003, pp 1012 y ss.

<sup>992</sup> Al respecto véase el fundamental libro, ya citado en el Capítulo II, WITTKE, Carl: *Op. Cit.* También resultan de provecho REINSTEIN, Robert J. y SILVERGATE, Harvey A.: “*Legislative Privilege and the Separation of Powers*”, Harvard Law Review, Vol. 86, 1973, pp. 1122-1144; YANKWICHT, Leon R.: “*The Immunity of Congressional Speech. Its Origin, Meaning and Scope*”, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 99, 1950-1951, pp. 960 y ss; KITCHENS, Dean Joel: “*Constitutional Limits of the Speech or Debate Clause*”, UCLA Law Review, Vol. 25, 1977-1978, pp. 796 y ss.; VAN VECHTEN, Veeder: “*Absolute Immunity in Defamation: Legislative and Executive Proceedings*”, Columbia Law Review, Vol. 10, 1910, pp. 131-146 y, dentro de la literatura española, el trabajo de FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso: “*Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 10, Madrid, 1986.

presentativos<sup>993</sup>. Y la disciplina parlamentaria es, en este sentido, el instrumental jurídico apto para que las Cámaras cumplan dicha tarea.

### ***C. La inviolabilidad como límite material de la disciplina parlamentaria. La teoría de la compensación jurídica***

Resulta unánimemente aceptado, entonces, que los sistemas punitivos intracámaras constituyen el único límite jurídico y material de la inviolabilidad<sup>994</sup>. Una suerte de compensación jurídica para sortear los abusos de prerrogativa que puedan volverse perjudicialmente contra la institución parlamentaria e, incluso, lesionar los derechos fundamentales de terceros ajenos a las Cámaras<sup>995</sup>, en especial los referidos en el artículo

---

<sup>993</sup> En este sentido, léase la opinión de Santaolalla López en GARCÍA LÓPEZ, Eloy; LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando; SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Encuesta sobre determinados status privilegiados por la Constitución*”, Teoría y Realidad Constitucional, N° 5, Madrid, 2000, p. 18.

<sup>994</sup> Por todos Cfr. MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: “*La prerrogativa constitucional de inviolabilidad parlamentaria*”, Oñati, 2009, pp. 221-242 y FERNÁNDEZ –VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: “*La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*”, Cuadernos Civitas, Madrid, 1990, pp 60-66.

<sup>995</sup> El Tribunal Constitucional ha interpretado que los órganos de gobierno parlamentario son responsables de evitar que el ejercicio de la inviolabilidad colisione con los derechos de terceros ajenos a las Cámaras. Ello –pensamos– ha de ser asumido en el sentido de que la disciplina parlamentaria es el canal reglamentario para conseguirlo: “Sin entrar en el complejo problema que suscita la aplicación analógica de una norma reglamentaria, como la citada, por la que se atribuye una facultad que, de algún modo, viene a restringir la libertad de expresión de los miembros de las Cámaras, es evidente que la existencia misma de tal norma es testimonio de que la adopción de las medidas necesarias para garantizar que el privilegio de inviolabilidad no es utilizado en daño de terceros corresponde en primer lugar a las propias Cámaras, a través de sus órganos de gobierno propios (...). [el amplio margen de libertad de las Cámaras y de los parlamentarios en el uso de las prerrogativas] 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

18 CE (honor, propia imagen, etc.)<sup>996</sup>. Se trata, para plantearlo con terminología anglosajona, de la tensión entre el privilegio del *punishment by contempt*, analizado en el capítulo II, y la *freedom of speech*.

Lo anterior se halla en consonancia con la interdicción total de la arbitrariedad a la que se aspira en el Estado constitucional. Ello no deja de albergar, sin embargo, un cierto cariz paradójico que queremos reseñar. Hasta este punto se había tratado a la disciplina parlamentaria como un sistema punitivo necesitado de racionalidad jurídica para alcanzar legitimidad en sus actos o manifestaciones. Ahora, por el contrario, se presenta la tesis de que el ordenamiento jurídico se sirve de ella como el único elemento de racionalización del ejercicio de la prerrogativa constitucional de inviolabilidad.

Esto obedece principalmente a razones funcionales, a las necesidades operativas de los parlamentos. Pero también debe ser encuadrado, sin dudas, dentro de eso que la doctrina anglosajona más actual refiere como *parliamentary self-embracing*, lo cual es producto del redimensionamiento profundo de la idea de *parliamentary sovereignty* que caracteriza a las asambleas políticas del siglo XXI<sup>997</sup>.

A su vez, el fenómeno puede ser relacionado con el creciente grado de auto-conciencia de los cuerpos legislativos, y en concreto de los parlamentarios, sobre la necesidad de *economizar* las expresiones de sus roles constitucionales. Eso ha llevado en los Estados Unidos a un proceso denominado *constitutional construction*, en virtud del cual las Cámaras del

---

que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad a las Cortes Generales y a sus miembros ” (ATC 147/1982 de 22 abril, FJ 5).

<sup>996</sup> Cfr. CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: “Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias” en “Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría”, Civitas, Madrid, 1991, p. 2115.

<sup>997</sup> Cfr. GOLDSWORTHY, Jeffrey: “Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates”, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2010, pp. 106 y ss.

Congreso interpretan sus propias esferas de actuación como ámbitos constitucionalmente limitados, restringidos<sup>998</sup>.

Nótese, por otra parte, que se trata de una compensación reglamentaria dimanada del seno de las Cámaras. En España no ocurre, por ejemplo, como en Alemania<sup>999</sup>. En aquel país el artículo 46.1 de la Ley Fundamental de Bonn limita expresamente la prerrogativa de inviolabilidad en un sentido material muy concreto. Dicha norma dispone que la inviolabilidad no se aplique en casos de “ofensas calumniosas” proferidas por los parlamentarios<sup>1000</sup>. El modelo germano comprende, como se advierte, una compensación jurídica a la inviolabilidad que es de rango constitucional. Presenciamos una *restricción fundamental* a esta prerrogativa. Pero eso, pensamos, está lejos del modelo adoptado por el constituyente español en el texto de 1978<sup>1001</sup>, en donde el artículo 72.3 CE crea las condiciones para una posterior *restricción reglamentaria* de la inviolabilidad.

---

<sup>998</sup> La idea de la constitucional construction como opción institucional de las Cámaras parlamentarias ha sido analizada por GERHARDT, Michael: “*Judging Congress*” en “*Symposium: The Most Disparaged Branch: The Role of Congress In the Twenty-First Century: Panel III: Is Congress Capable of Conscientious Responsible Constitutional Interpretation?*”, Boston University Law Review, Vol. 89, 2009, pp. 536-537. Y para indagar acerca de la interpretación del Congreso acerca de sus propias funciones constitucionales Cfr. PEABODY, Bruce G.: “*Congressional Attitudes Toward Constitutional Interpretation*” en DEVINS, Neal y WHITTINGTON, Keith E. (Editores) “*Congress and the Constitution*”, Duke University Press, Durham y Londres, 2005, pp. 30 y ss.

<sup>999</sup> Un análisis de las limitaciones a la inviolabilidad en los países del entorno español que incluye Alemania, Austria, Bélgica, Grecia, Suecia, Francia e Italia puede consultarse en MARTÍNEZ-ELIPE, León: “*Reflexiones sobre la inviolabilidad, inmunidad y aforamiento*”, Revista de las Cortes Generales, N° 55, Madrid, 2002, pp. 52 y ss.

<sup>1000</sup> El texto completo del artículo 46.1 del Texto Fundamental alemán es el siguiente: “Los diputados no podrán en ningún momento ser sometidos a un procedimiento judicial o disciplinario ni responsabilizados de otra forma fuera del Bundestag a causa de su voto o de una declaración que hicieran en el Bundestag o en una de sus comisiones. Esto no rige para las ofensas calumniosas”.

<sup>1001</sup> En contra de este planteamiento se encuentran Punset y Santaolalla. Ambos refieren que el límite constitucional interno de la inviolabilidad es el propio artículo 72.3 CE, pues esa norma atribuye las potestades sancionadoras parlamentarias a los presidentes de las Cámaras

Y finalmente, el rasgo compensatorio de la disciplina parlamentaria debe ser puesto en relación con el carácter restrictivo que, según el Tribunal Constitucional<sup>1002</sup>, ha de presidir su interpretación<sup>1003</sup>. Lo punitivo intracámaras actúa, como es propio de su naturaleza, en segundo grado, de manera subsidiaria y correctiva, en aquellos casos en que los parlamentarios abandonan el *self-restraint* para exceder el ámbito materialmente protegido por la inviolabilidad, lo cual supone un abuso de prerrogativa que puede afectar bienes jurídicos tales como el funcionamiento constitucional de una Cámara o, según ya hemos dicho, los derechos fundamentales.

#### ***D. Los ámbitos material y funcional de protección de la inviolabilidad y la disciplina parlamentaria***

Dos son las cuestiones que debemos averiguar en este apartado. La primera se refiere a la inteligencia de la expresión “opiniones”, contenida en el artículo 71.1 CE (ámbito material de protección). La segunda, qué ha de entenderse por el sintagma “ejercicio de sus funciones”, también recogido en el antedicho precepto (ámbito funcional de protección).

---

(Cfr. PUNSET, Ramón: “*Las garantías ...*”, *Op. Cit.*, pp. 157-158 y SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Parlamento y persecución del delito*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 68, Madrid, 2003, p. 221). Nosotros no coincidimos con este planteamiento. Reconocemos que dicha norma es el fundamento constitucional de los límites de la inviolabilidad. Pero no se trata de unos límites expresos. Se llega a ellos por desarrollo reglamentario ulterior. La actuación de los presidentes sobre la prerrogativa de inviolabilidad requiere necesariamente de un cauce reglamentario que la posibilite.

<sup>1002</sup> “Han de concluirse las precedentes consideraciones, recordando, asimismo, que las prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente a partir de una comprensión del sentido de la prerrogativa misma y de los fines que ésta procura, esto es, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que le impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin al que responden” (STC 123/2001, de 4 de junio, FJ 4).

<sup>1003</sup> En contra de este criterio López Aguilar, para quien tal interpretación equivale a “una regresión limitativa de la función parlamentaria” (Cfr. GARCÍA LÓPEZ, Eloy; LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando; SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Op. Cit.*, p. 16).

Al respecto se ha escrito prolijamente y la jurisprudencia es abundante. Son temas sobre los cuales no interesa profundizar aquí. Serán abordados en la medida en que, de la conjunción de ambas disquisiciones resultarán los acotamientos con los cuales la disciplina parlamentaria limita el ejercicio de la prerrogativa de inviolabilidad.

*a. Ámbito material: ¿qué se entiende por opiniones de los parlamentarios?*

El criterio histórico para delimitar el ámbito de protección material derivado de la inviolabilidad se plasma en una clásica expresión anglosajona: *parliamentary freedom of speech protects words, not acts*<sup>1004</sup>. Ésa es, precisamente, la orientación del artículo 71.1 CE al establecer que los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por “las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones”<sup>1005</sup>. El constituyente ha querido que, en el caso de los parlamentarios, el derecho a la libertad de expresión (artículo 20.1 CE) sea reforzado en sus potencialidades jurídicas para hacer viable la democracia representativa, que sigue siendo —no hay que olvidarlo— *Government by discussion*<sup>1006</sup>.

Así, sólo cabe agregar tres comentarios:

- Todo lo anterior ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la paradigmática y ya citada STC 51/1985, de 1 de abril, según la cual “parece evidente que la garantía no ampara cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y sí sólo sus declaraciones de juicio o de voluntad” (FJ 6).

---

<sup>1004</sup> Cfr. MAY, Erskine: *Op. Cit.*, pp. 43 y ss.

<sup>1005</sup> El origen de este precepto es comentado por RECODER DE CASSO, Emilio: “Artículo 71” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980, pp. 752 y ss.

<sup>1006</sup> Cfr. GRIFFITHS, Clive: “*In Defence of Parliamentary Privilege*”, *Western Australian Law Review*, Vol. 24, 1994, pp. 247-252.

- La mayoría de la doctrina asume pacíficamente la interpretación del Tribunal Constitucional<sup>1007</sup>. A ello sólo se ha añadido el matiz de que las opiniones protegidas de inviolabilidad pueden ser manifestadas por medios escritos<sup>1008</sup>.
- Desde el punto de vista doctrinal también hay consenso en que el ámbito de protección de la inviolabilidad se extiende a los votos de los parlamentarios<sup>1009</sup>. Sería flagrantemente inconstitucional que los órganos de gobierno de las Cámaras sancionasen a diputados o senadores por haber ejercido el voto parlamentario en una determinada dirección. Ello atentaría (i) en contra de la libertad ideológica (artículo 16 CE), (ii) en contra de la prohibición del mandato imperativo (artículo 67.2 CE) y, dentro del ámbito subjetivo de los grupos, (iii) en contra del estatus de oposición parlamentaria<sup>1010</sup>.

---

<sup>1007</sup> Por todos Cfr. MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: “*La prerrogativa...*” Op. Cit., pp. 99-117 y FERNÁNDEZ –VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: “*La inviolabilidad...*”, Op. Cit., pp 34-39.

<sup>1008</sup> Cfr. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: “*Las opiniones de los parlamentarios y la prerrogativa de la inviolabilidad*” en “*Instituciones y procesos políticos. Homenaje a José Cazorla*”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2005, p. 582.

<sup>1009</sup> Por todos Cfr. ABELLÁN, Ángel Manuel: “*El estatus de los parlamentarios y los derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 1992, p. 36.

<sup>1010</sup> Téngase en consideración que las sanciones disciplinarias por el ejercicio del voto u otras conductas de los diputados o senadores sólo pueden ser castigadas dentro de los grupos. Y eso única y exclusivamente cuando, como explicamos en el apartado 3.6 del Capítulo I, los parlamentarios se han sometido con libertad a las obligaciones derivadas de la condición de militante y/o miembro de grupo.



*b. Ámbito funcional: ¿qué se entiende por ejercicio de funciones parlamentarias?*

El mayor problema práctico de la inviolabilidad es el de determinar qué se entiende por *ejercicio de la función parlamentaria*. A ésta se la puede definir a partir de criterios espaciales y orgánicos. Se trataría, así, de todo acto realizado por diputados o senadores dentro de la sede del recinto de las Cámaras o de sus dependencias (criterio espacial), bajo la condición de miembros del Parlamento legítimamente integrados en las sesiones del pleno, de la diputación permanente, de las comisiones y de los grupos<sup>1011</sup>, que hayan sido convocadas reglamentariamente (criterio orgánico).

Sin embargo, la fuerte influencia de los medios de comunicación en la dinámica política contemporánea y el hondo calado social de los partidos crean problemas de no poca envergadura para la delimitación de la función parlamentaria de acuerdo a la aplicación de los criterios espacial y orgánico. Emerge la vicisitud de aclarar si la inviolabilidad da cobertura jurídica a la actividad de los diputados o senadores que, a pesar de poseer “relevancia política”<sup>1012</sup>, es desarrollada fuera de las Cámaras o sin que estos diputados o senadores estén integrados en los órganos colegiados de las mismas.

El Tribunal Constitucional ha resuelto el problema realizando una interpretación estricta del artículo 67.3 CE. Según esta norma, en las reuniones de parlamentarios celebradas sin convocatoria no pueden ostentarse las prerrogativas. Por lo tanto, el máximo intérprete de la Constitución ha formulado el criterio de “la articulación orgánica de las Cáma-

---

<sup>1011</sup> Eloy García ha sostenido —y nosotros lo suscribimos— que la situación de primacía de los grupos hace necesario interpretar la inviolabilidad en relación con el Estado de partidos. Así, es claro que con esta prerrogativa se protegen las opiniones, fruto de la libertad de expresión, nacidas del interior de los grupos parlamentarios. Cfr. GARCÍA LÓPEZ, Eloy; LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando; SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Encuesta sobre determinados status privilegiados por la Constitución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 5, Madrid, 2000, p. 14.

<sup>1012</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 38, Madrid, 1996, pp. 15-16.

ras”. Sólo cuando los parlamentarios se estructuran colegiada y reglamentariamente ejercen sus funciones parlamentarias y pueden amparar su actividad bajo las garantías de la inviolabilidad<sup>1013</sup>. También, y como extensión de la articulación orgánica, quedan cubiertos por la inviolabilidad los actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean una “reproducción literal de un acto parlamentario”<sup>1014</sup>. Las actuaciones de diputados y senadores que, por el contrario, excedan estos parámetros (i) no son consideradas función parlamentaria en sentido estricto y (ii) tampoco son inviolables. De ahí que, no estando activas las garantías de la prerrogativa de inviolabilidad, no es técnicamente correcto hablar de límites disciplinarios a la misma. Estos límites, de suscitarse, operarían única y exclusivamente intracámaras, y sólo –insistimos– si la inviolabilidad cumple efectivamente sus finalidades garantistas.

*c. La represión disciplinaria de opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria*

Habiendo delimitado los ámbitos material y funcional garantizados por la inviolabilidad, debemos ahora explicar el modo en que la disciplina parlamentaria limita jurídicamente esta prerrogativa.

En primer lugar, opera como límite de la inviolabilidad cuando los parlamentarios abusan de sus opiniones durante los actos de los órganos parlamentarios convocados reglamentariamente. Ello mueve a concluir que no todas las expresiones de la disciplina parlamentaria son aptas para

---

<sup>1013</sup> “El nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias a la condición del parlamentario –dice el Tribunal– está claramente expuesto por el propio artículo 71.1 de la Constitución. A no ser que la expresión «funciones» que recoge esta norma se entendiera en un sentido inespecífico (de corte sociológico y no jurídico), las mismas debieran identificarse en las que son propias del Diputado o Senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual. El Diputado o Senador ejercitaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales (STC 51/1981, de 10 de abril, FJ 6)”.

<sup>1014</sup> STC 51/1981, de 10 de abril, FJ 6.

constreñir el ejercicio de la inviolabilidad. Como esta prerrogativa es un reforzamiento constitucional de la libertad de expresión de los representantes del pueblo, sólo se la puede restringir con el subsistema sancionador de las llamadas a la cuestión y al orden. Los límites de la inviolabilidad están enmarcados, por tanto, en el desarrollo de los debates del pleno, de la diputación permanente y de las comisiones<sup>1015</sup>. Por eso, los presidentes son de ordinario los órganos competentes para adelantar las modulaciones de la inviolabilidad<sup>1016</sup>. Sería inconstitucional, por el contrario, reprimir su ejercicio *a posteriori*, a través de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios.

Luego, y a pesar de lo anterior, huelga señalar que, excepcionalmente, los parlamentarios pueden ser sancionados por abuso en las opiniones dirigidas a los órganos de gobierno de las Cámaras, concretamente a las mesas, a través de medios escritos. Como es obvio, aquí no se está en el contexto de un debate ni acto de órganos colegiados. Sin embargo, el contenido del escrito de petición o comunicación contiene materialmente opiniones y supone el ejercicio de función parlamentaria por estar dirigido a los órganos de las Cámaras. En estos casos –pensamos– el diputado o senador puede ser punido por incumplimiento del deber genérico de respetar la cortesía parlamentaria, que fue explicado en el apartado 5 del capítulo III.

En tercer lugar, puede resultar que los parlamentarios sean sancionados por divulgar –en sesiones o fuera de ellas– información que ha sido calificada como secreta por las Cámaras. Sin embargo, hay que aclarar que en esos casos no se trata de una restricción a la inviolabilidad, sino de la sanción del incumplimiento del deber de secreto, que ya se ha estudiado en el apartado 5.2.1 del capítulo III.

Finalmente, surge la difícil cuestión de determinar si los órganos de gobierno de las Cámaras pueden sancionar a los parlamentarios res-

---

<sup>1015</sup> Coincide con esta opinión PEÑARANDA RAMOS, José Luis: “Artículo 71. – Autonomía funcional de las Cámaras” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “Comentarios a la Constitución española de 1978”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, pp. 339.

<sup>1016</sup> Cfr. SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *Op. Cit.*, p. 69.

tringiendo su inviolabilidad cuando éstos han lesionado, a través de opiniones, los derechos fundamentales de terceros ajenos a las Cámaras. Aquí debemos distinguir dos supuestos: (i) la lesión a derechos de terceros cometida en actos de los órganos de las Cámaras y (ii) la lesión fuera de los muros del Parlamento.

Nuestro criterio con respecto al primero de los supuestos es que los presidentes pueden restringir la inviolabilidad de los parlamentarios en el fragor de los debates, en el momento mismo en que se produce la conducta abusiva de la inviolabilidad. Para ello pueden llamar al decoro en el uso de la palabra e, incluso, expulsar de la sesión al parlamentario en cuestión. Pero los órganos de gobierno de las Cámaras no son competentes para incoar ningún otro mecanismo de protección de derechos de terceros como, por ejemplo, el procedimiento de sanciones por el incumplimiento de deberes de los parlamentarios. Aquí basamos nuestra argumentación en lo interpretado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 203/2001, de 15 de octubre, FJ 5, en la cual se declaró con lugar el amparo intentado por el diputado Joan S.L. en contra de un acto de la mesa del Congreso de los Diputados por medio del cual se negó a este parlamentario la solicitud de una determinada información a la Administración pública, pues se consideró que la misma violaba el derecho a la intimidad de terceras personas. El máximo Tribunal declaró entonces que no correspondía a la mesa ponderar tal violación eventual de derechos, pues ésta no poseía los elementos cognoscitivos necesarios para realizar un juicio acertado en el caso concreto.

Y en relación con el segundo supuesto, no existe tal competencia para restringir la inviolabilidad. No existe por la sencilla razón de que se trataría de una conducta lesiva de derechos de terceros que, por su propia naturaleza, excede el ámbito de protección de la inviolabilidad. No estando los parlamentarios amparados por esta prerrogativa tampoco existe posibilidad jurídica de limitarla por parte de los órganos internos.

### 3.2. Medidas sancionadoras y derechos fundamentales de los parlamentarios

Ya se ha señalado que en España los representantes populares gozan de auténticos derechos fundamentales. Quedan lejos las arduas controversias doctrinales de los años noventa en las cuales se debatía este particular entre quienes sostenían las tesis “organicistas”<sup>1017</sup> y “subjetivistas”<sup>1018</sup>. El criterio subjetivista ha acabado por instaurarse definitivamente. A ello ha contribuido la rica y consolidada jurisprudencia constitucional en la materia. Nadie duda, por tanto, que el estatuto jurídico de los parlamentarios debe ser interpretado en clave de derechos y no de poderes o competencias. No son meras facultades o atribuciones funcionales.

Como consecuencia de lo anterior, la disciplina parlamentaria se enfrenta a la realidad de los derechos fundamentales de los representantes populares. Debe respetarlos. De lo contrario se activa el estrato reaccional del estatuto jurídico de los diputados y senadores.

A continuación se describirán los derechos que podrían verse eventualmente afectados por las potestades sancionadoras de las Cámaras. Nos referiremos, concretamente, (i) al derecho a la igualdad, (ii) el derecho a la libertad ideológica, y (iii) el derecho al honor y a la intimidad. Éstos son los que han dado juego para el análisis jurídico, principalmente en sede jurisprudencial. Dejaremos fuera el derecho al cargo público representativo y el derecho a la legalidad sancionadora. El primero ha sido tratado *in extenso* en este mismo capítulo, cuando nos referimos a la suspensión-sanción del mandato parlamentario. El segundo fue analizado en el capítulo III, cuando discurrimos acerca de la articulación

---

<sup>1017</sup> Cfr. MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “El estatuto de los parlamentarios” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “Parlamento y Derecho”, Vitoria, 1991; BIGLINO CAMPOS, Paloma: “Las facultades...”, *Op. Cit.*; JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “Sobre los derechos...”, *Op. Cit.*

<sup>1018</sup> Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “Mandato...”, *Op. Cit.*; GARCÍA ROCA, Javier: “La difícil...”, *Op. Cit.*

técnica de las potestades sancionadoras de las Cámaras y el derecho a la legalidad penal consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución.

### 3.2.1. Derecho fundamental a la igualdad (artículo 14 CE)

La cuestión de la violación al derecho a la igualdad por razones ideológicas se trata en la sentencia 169/1995. El recurrente alegaba que no se le dejó hacer uso de la palabra en virtud de sus posiciones ideológicas y que a otros parlamentarios sí se les concedió el acceso a la tribuna de oradores. El Tribunal Constitucional, revisando el diario de sesiones, constató que no se vulneró tal derecho: “En cuanto a lo primero, y habida cuenta de que la actuación del Presidente se atuvo a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, sin que sea cierto (según consta en el Acta de la sesión adjunta a la demanda) que no se hubiera limitado la intervención de otros parlamentarios, parece claro que las quejas del recurrente carecen de toda consistencia” (STC 169/1995, FJ 1).

En este caso concreto el máximo órgano jurisdiccional verificó la inexistencia de violaciones al derecho a la igualdad. Pero resulta verosímil que con el ejercicio de la disciplina parlamentaria se pueda vulnerar ese derecho y que, por lo tanto, el juez constitucional deba pronunciarse al respecto en el futuro. Ello, de producirse, nos situaría en el ámbito de la libertad ideológica, que será referido en el siguiente apartado.

Dentro del uso de la palabra por parte de senadores y diputados, que es una condición imprescindible para el ejercicio del cargo público representativo, toda injerencia sobre el derecho a la igualdad encuentra, por lo general, un elemento sustantivo que le sirve de motivación. En la circunstancia que nos ocupa, tal motivación es, pensamos, la libertad ideológica. Ésta emerge como el factor a partir del cual se crea la “necesidad de comparación”<sup>1019</sup> para verificar el respeto del principio de igualdad.

---

<sup>1019</sup> Sobre la “necesidad de comparación” como elemento clave en la aplicación del principio de igualdad véase GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “*Contenido y función del término de*

Aquí debe tenerse en consideración que los parlamentarios sancionados en virtud de las “llamadas a la cuestión” son, por lo general, miembros de grupos minoritarios. El presidente, por su parte, aunque representa a toda la Cámara, no deja de ser una de las figuras políticas emblemáticas de la mayoría que domina el Parlamento. Por eso, aunque teóricamente las funciones presidenciales están signadas por la nota de imparcialidad, no deja de ser cierto que cada vez que el presidente concede el derecho de palabra a un diputado o senador es puesto a prueba su *tertium comparationem*, su “juicio relacional”<sup>1020</sup>, que incluye la conexión entre la condición de parlamentarios de oposición de quienes solicitan el derecho de palabra con la ideología de los mismos. Y dicho *tertium comparationem*, una vez expresado en actos jurídicos, es plenamente justiciable en sede del máximo Tribunal, por medio del amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

### 3.2.2. Derecho fundamental a la libertad ideológica (artículo 16 CE)

En líneas generales, el ejercicio de la libertad ideológica de los parlamentarios se expresa de dos maneras. Por un lado, encontramos las manifestaciones asociadas a la libertad de pensamiento y, en consecuencia, al derecho fundamental a la libertad de expresión. Por otro, están las manifestaciones que se concretan en actos positivos o negativos de los diputados o senadores, en un hacer o dejar de hacer.

Ambos tipos de manifestaciones son susceptibles de restricciones disciplinarias. Eso ocurre, fundamentalmente, a través de dos mecanismos. En el primero de los casos, es decir, en el ejercicio de la libertad

---

*comparación en la aplicación del principio de igualdad?*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005, pp. 33 y ss.

<sup>1020</sup> La noción de igualdad como un concepto relacional más que cualitativo es uno de los pilares para resolver, por medio de “juicios relacionales” concretos, los problemas en los cuales pueda ser lesionado el derecho consagrado en el artículo 14 CE. El tema está ampliamente tratado en RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma del poder*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 640 y ss.

ideológica puesta en clave de libertad de expresión, la restricción disciplinaria aparece siempre como un límite a la prerrogativa de inviolabilidad. Por eso las eventuales sanciones en este ámbito se encuadran dentro del subsistema disciplinario de las llamadas a la cuestión y al orden. En el segundo caso, cuando se trata de conductas positivas o negativas de los representantes populares, las sanciones eventualmente suscitadas son, desde el punto de vista técnico, sanciones por el incumplimiento de los deberes de diputados o senadores.

#### ***A. Libertad ideológica, inviolabilidad y disciplina parlamentaria***

La inviolabilidad no es una patente de corso para escudar ejercicios de la libertad ideológica que resulten abusivos y, por lo tanto, atenten contra (i) la dignidad de los parlamentos, (ii) los derechos fundamentales de otros parlamentarios y (iii) los derechos fundamentales de terceros ajenos a las Cámaras. Cuando lo anterior ocurra en el transcurso de las sesiones del pleno, de la diputación permanente y de las comisiones, los presidentes están obligados a ejercer sus facultades de policía de estrado para llamar a la cuestión y al orden y, de persistir el diputado o senador en tal conducta, retirarle el uso de la palabra y expulsarlo de la sesión por desacato o contumacia. De ahí que los sistemas de disciplina parlamentaria constituyen, entonces, un límite a la libertad ideológica de diputados y senadores.

#### ***B. Libertad ideológica, conductas positivas o negativas de los parlamentarios y sanciones disciplinarias. En concreto, el caso del incumplimiento del deber de asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones***

En el capítulo III expusimos cómo la libertad ideológica de los parlamentarios no puede servir de justificación para el incumplimiento de un deber positivo: el de asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones. Cobijar el ausentismo con la libertad ideológica implicaría la



verificación del concepto de *voluntariedad*<sup>1021</sup> de la inasistencia, obviamente contrapuesto al de *involuntariedad*, el cual reside en la base misma de los razonamientos del Tribunal Constitucional sobre esta temática. Así, en el ya citado ATC 1227/1988, de 7 de noviembre, quedó establecido que “no puede considerarse que la libertad ideológica ampare actitudes que implican precisamente desconocer la obligación principal de un cargo público” (FJ 2), a saber: la asistencia a las sesiones<sup>1022</sup>. Queda claro, entonces, que el artículo 16 CE no incluye dentro de su contenido la posibilidad de contravenir los deberes propios de la condición de parlamentario.

### 3.2.3. Derecho fundamental al honor y a la intimidad personal (artículo 18 CE)

#### A. Derecho al honor y disciplina parlamentaria

Aunque la jurisprudencia<sup>1023</sup> y la doctrina<sup>1024</sup> coinciden en que en el estatus jurídico de las personas que ostentan cargos públicos está flexibilizada la intensidad de la tutela del honor, el contenido esencial de

---

<sup>1021</sup> Cfr. “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”, Revista de las Cortes Generales, N° 25, Madrid, 1992, pp. 262 y 267.

<sup>1022</sup> Un completo análisis de la tensión entre los deberes de los parlamentarios y la libertad ideológica puede encontrarse en ROLLNER LIERN, Göran: “El conflicto entre los deberes parlamentarios y la libertad ideológica ante el Tribunal Constitucional”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 11, Valencia, 2001, especialmente pp. 179-188.

<sup>1023</sup> “(...) [las personas físicas que ejercen cargos públicos] tienen más debilitada su protección al honor que las personas privadas, y están obligadas a soportar que sus derechos subjetivos de la personalidad resulten afectados (...) (STC 107/1988, de 8 de junio, FJ 2)”.

<sup>1024</sup> Por todos Cfr. VIDAL MARÍN, Tomás: “El derecho al honor y su protección desde la Constitución española”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 136 y ss.

este derecho debe ser garantizado. Por eso, la disciplina parlamentaria pone límite a la libertad de expresión de los parlamentarios cuando éstos profieren opiniones insultantes y ofensivas al honor de otros parlamentarios y de personas ajenas a las Cámaras.

Ello ocurre, generalmente, en el fragor de los debates. Entonces debe aparecer nuevamente el poder moderador de los presidentes. En estos casos el presidente suele, como primera medida, recurrir al emplazamiento del parlamentario que ofende para que retire las palabras que atentan en contra del honor de otros sujetos. Además, si la persona vulnerada en su derecho al honor ostenta la condición de diputado o senador, el presidente puede, según es práctica en los parlamentos españoles, a la par de sancionar al ofensor, conceder un derecho de réplica al ofendido o a algún miembro del grupo al cual éste pertenece.

Como se ve, se trata de un clásico conflicto entre derechos fundamentales (libertad de expresión vs. honor)<sup>1025</sup>, que es resuelto por la magistratura plenaria de los presidentes, de acuerdo al principio de inmediatez.

### ***B. Derecho a la intimidad personal y disciplina parlamentaria***

Los posibles desencuentros entre el derecho a la intimidad personal y la disciplina parlamentaria fueron resueltos por el Tribunal Constitucional en la sentencia 136/1989, de 19 de julio. En esa ocasión el máximo Tribunal declaró con lugar el amparo interpuesto por dos parlamentarios cántabros –Presidente del Gobierno autónomo y Consejero del Gobierno regional respectivamente– en contra del acto sancionador

---

<sup>1025</sup> Cfr. GARCÍA CANALES, Mariano: *Op. Cit.*, pp. 45 y ss. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: “*Libertad de expresión y derecho a la intimidad de los personajes públicos no políticos*”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, N° 2, Murcia, 1990, pp. 56-57. De manera más concreta, referido a este conflicto de derechos fundamentales entre autoridades del Estado y ciudadanos que ejercen cargos públicos representativos, consúltese DE DOMINGO, Tomás: “*¿Conflictos entre derechos fundamentales? Un análisis desde las relaciones entre los derechos a la libre expresión e información y los derechos al honor y la intimidad*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 105 y ss.

del presidente de la Cámara por medio del cual se les suspendió durante diez días de su condición de parlamentarios. La sanción, enmarcada dentro del supuesto del ejercicio de las llamadas a la cuestión y al orden, fue encontrada inconstitucional por haber sido adoptada fuera de la sesión respectiva, en sede de la mesa, lo cual la hizo carecer de cobertura legal (reglamentaria) y, por lo tanto, violó el derecho a la legalidad sancionadora (25.1 CE).

El derecho a la intimidad fue objeto de controversia porque, a los efectos de imponer la sanción mencionada fuera de la sesión, el presidente de la Cámara basó su decisión en un vídeo de la sesión del pleno, en la cual se constataba que los parlamentarios sancionados profirieron palabras ofensivas en contra de un diputado que acababa de terminar su turno de intervención en la tribuna de oradores (lo llamaron “chulo”). El alegato de los sancionados fue, entonces, que el proceder del presidente vulneraba su derecho a la intimidad porque los improperios fueron pronunciados en “privado” y sin hacer uso de la palestra de los oradores.

Al respecto el Tribunal Constitucional declaró que en las sesiones rige el principio de publicidad, que se presume que todas las actuaciones tienen carácter público, especialmente las del pleno, y que, por lo tanto, es inconcebible argumentar una violación a la intimidad en los términos en que lo hicieron los recurrentes<sup>1026</sup>. Quedó claro, entonces, que todo lo ocurrido dentro de las sesiones del pleno no puede ser amparado bajo el derecho a la intimidad y es sancionable de acuerdo al cauce reglamentario *ad hoc*: las llamadas a la cuestión y al orden.

---

<sup>1026</sup> Las palabras textuales de la decisión son: “Esta tesis no puede ser aceptada. El art. 18.1 de la Constitución reconoce, en efecto, el derecho fundamental a la intimidad personal y lo garantiza y protege frente a cualesquiera intromisiones ilegítimas. Sin embargo, falta en el presente caso el presupuesto fáctico indispensable que permita invocar el derecho que los recurrentes pretenden conculcado. La publicidad de la actividad parlamentaria, que es una exigencia del carácter representativo de las Asambleas en un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, ofrece dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otra, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados” (STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 2).

Cosa distinta sería –pensamos– que se trajeran a las discusiones de las sesiones (o del pleno) hechos o sucesos de la vida privada de los parlamentarios, datos privados irrelevantes. En ese caso se activaría para éstos lo que la doctrina ha denominado la protección de la intimidad de las “personas físicas públicas”<sup>1027</sup>. El presidente tendría que ponderar tales hechos en orden a observar las reglas del decoro y la cortesía parlamentaria. Hecha la ponderación, el presidente debe decidir si sanciona o no al parlamentario que trae a colación los datos de la intimidad de otro parlamentario.

### **3.3. Medidas sancionadoras y derechos reglamentarios de los parlamentarios**

Debe comenzarse haciendo dos recordatorios. El **primero**, que gran parte de los derechos reglamentarios de diputados y senadores están incardinados en el derecho del artículo 23.2 CE. Constituyen parte de su contenido de configuración legal. Por eso, se impone a los órganos de gobierno de las Cámaras el deber de interpretar restrictivamente las normas que supongan una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el status constitucionalmente relevante del representante público<sup>1028</sup>.

Ello condiciona especialmente a la disciplina parlamentaria. Cuando los órganos de gobierno de las Cámaras afectan los mencionados derechos no sólo ejercen una competencia reglamentaria, sino que ponen a prueba la constitucionalidad de los sistemas punitivos intracámaras. Aun teniendo naturaleza infraconstitucional, la restricción de derechos reglamentarios da lugar a una eventual interposición de recurso de amparo por vía del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

---

<sup>1027</sup> Cfr. REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*El derecho fundamental a la intimidad*”, 2da edición actualizada, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 210-213.

<sup>1028</sup> Cfr. STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4b.

En esto, conviene adelantar desde ahora, aunque volveremos sobre ello en el apartado 5 de este capítulo, que de acuerdo a la interpretación del Tribunal Constitucional, no toda violación de situaciones subjetivas reglamentarias supone una violación del derecho fundamental al cargo público representativo<sup>1029</sup>. Sólo la violación de los derechos reglamentarios que perfilan el *ius in officium* abre el cauce para la reacción jurisdiccional a través de amparo<sup>1030</sup>.

Y lo **segundo** que hay que recordar es que, según quedó visto en el capítulo III, cuando analizamos los tres subsistemas sancionadores que conforman la disciplina parlamentaria, no hay ninguna previsión reglamentaria expresa sobre cuáles derechos de los parlamentarios pueden o deben ser privados en caso del incumplimiento de los deberes de los diputados o senadores. Lo que sí existe es, en cambio, una previsión genérica, presente en todas las Cámaras españolas, en la cual se establece el *segmento de suspensión de la parábola del mandato parlamentario*. Y en tal previsión se dispone –también de manera genérica– que la privación de alguno o todos los derechos de los parlamentarios podrá ser adoptada como medida sancionadora en los casos en los que proceda la aplicación de las normas de disciplina parlamentaria.

A continuación analizaremos, entonces, los derechos reglamentarios de los diputados y senadores que, en principio, se constituyen en objetos sancionables de la disciplina parlamentaria, a saber: (i) derecho a asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones, (ii) derecho al voto parlamentario y, por último, (iii) derecho a percibir contraprestaciones económicas.

---

<sup>1029</sup> Cfr. ATC 12/1986, de 15 de enero, FJ 2. También, más reciente, el ATC 142/2002, de 23 de julio, FJ 1.

<sup>1030</sup> El Tribunal Constitucional ha sentenciado que dentro de tales derechos se cuentan: constitución de grupos parlamentarios, presentación de proposiciones de ley, presentación de enmiendas, solicitudes de información, formulación de preguntas, solicitud de comparencias, presentación de mociones y proposiciones no de ley, solicitud de sesión extraordinaria, participación en comisiones de investigación, respeto de la legalidad sancionadora y presentación de candidaturas de senadores autonómicos (STC 76/1996, de 27 de abril, FJ 2).

### **3.3.1. Derecho a asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones**

La privación del derecho a asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones supone, aplicando la terminología del Tribunal Constitucional que ya hemos traído a colación, la imposibilidad de que los parlamentarios se articulen orgánicamente en los procesos de conformación de la voluntad de las Cámaras. Se trata del impedimento disciplinario de dar cumplimiento al primer requisito funcional del ejercicio de la función parlamentaria. Ello trae consigo la imposibilidad de representar efectivamente al electorado. En eso, a la par de la imposibilidad de ejercer el derecho al voto, estriba el verdadero contenido punitivo de la medida sancionadora que acuerde la restricción de este derecho.

Adicionalmente, la privación del derecho a asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones debe ser relacionada con el principio de publicidad parlamentaria. Es bien conocido que en la dinámica política de hoy los parlamentarios, particularmente los de oposición, se valen de los medios de comunicación para hacer resonar en la opinión pública sus actuaciones intracámaras. En un sistema parlamentario como el español el concepto de minoría parlamentaria está especialmente vinculado al de oposición política al Gobierno, y éste último al de la incidencia de los diputados y senadores minoritarios sobre el tribunal de la opinión pública. Por eso, cuando a un parlamentario se le restringe el derecho a participar en las sesiones se le limita también el acceso oficial, es decir, articulado orgánicamente, a la opinión pública.

### **3.3.2. Derecho al voto parlamentario**

A pesar de que los reglamentos de las Cámaras disponen que, en caso del incumplimiento de los deberes de los diputados y senadores, a estos últimos se les pueda privar del derecho al voto, consideramos que tal normativa debe ser interpretada de otra manera. No es posible, como sanción principal, privar a los parlamentarios de su derecho de articularse orgánicamente en las Cámaras y de tomar parte en la formación de la voluntad de las mismas. De hecho, hasta donde alcanza nuestro conoci-

miento, en España no se ha suscitado ninguna sanción de esta naturaleza durante las Legislaturas post constituyentes. Cosa distinta sería si, como consecuencia inevitable de una prohibición disciplinaria de asistir a las sesiones del pleno o de las comisiones, los parlamentarios se vieran materialmente impedidos de votar en las articulaciones colegiadas de los órganos de las Cámaras.

Una interpretación contraria a lo dicho perjudicaría hondamente el estatuto jurídico de los parlamentarios y afectaría considerablemente la representación política. Es bien conocido cómo en la historia del parlamentarismo, concretamente en las colonias inglesas de los siglos XVIII y XIX, la pugna por el derecho a ser representado fue la lucha por el voto de los representantes. Interpretar que un diputado o senador tiene el derecho a asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones pero no tiene el derecho a votar en ellas equivale a retrotraer el parlamentarismo español a estadios del Estado constitucional ya superados.

Aceptar todo lo anterior implica reconocer la significación constitucional del voto de diputados y senadores. Éste forma parte esencial del haz de facultades incorporadas al *ius in officium* del 23.2 CE, según lo interpretó el Tribunal Constitucional en el conocidísimo caso Novales Villa<sup>1031</sup>. El voto sigue siendo la opción política concreta con la cual los representantes del pueblo y los grupos parlamentarios exteriorizan sus posturas respecto de la formación de la voluntad de los órganos deliberativos del Estado<sup>1032</sup>. Permitir su privación disciplinaria autónoma o principal colocaría a los órganos de gobierno de las Cámaras en posición de

---

<sup>1031</sup> STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 3.

<sup>1032</sup> Para la idea de “exteriorización” de la voluntad representativa Cfr. FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa: “*El voto parlamentario*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 83 y ss. y Cfr. SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé: “*El derecho al voto y la regla de la mayoría*”, Revista de las Cortes Generales, N° 55, Madrid, 2002, pp. 99-103. Y sobre necesidad de vincular el voto parlamentario a la representación ejercida por los grupos parlamentarios, de modo que a aquél no se lo conciba como un derecho meramente individual de diputados y senadores es una opinión sostenida por BÁRCENA, Josu de Miguel: “*La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los parlamentos autonómicos*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 30, Número 90, Septiembre-Diciembre, 2010, p. 149-169.

alterar arbitrariamente la correlación de fuerzas entre la mayoría y las minorías, lo cual, como es obvio, no es de recibo en el Estado constitucional.

### 3.3.3. Derecho a percibir asignaciones económicas

Aunque generalmente se lo considera un derecho reglamentario, el percibir asignaciones económicas o dietas por el ejercicio de la función parlamentaria es un privilegio otorgado directamente por la Constitución (artículo 71.4) a los representantes populares. Se trata de una compensación económica, que no una remuneración<sup>1033</sup>, cuya principal finalidad es, por lo general, y a pesar de algunos matices que puedan presentarse en los parlamentos autonómicos<sup>1034</sup>, procurar la profesionalización de la función representativa a través de la dedicación a tiempo completo de diputados y senadores al cumplimiento de los deberes propios de su investidura<sup>1035</sup>. Con ello se coadyuva a un mejor y mayor ejercicio de la autonomía parlamentaria<sup>1036</sup>.

---

<sup>1033</sup> La diferenciación de ambos conceptos en SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “*Dictamen sobre la posibilidad de embargar las asignaciones económicas de los diputados y las subvenciones de los grupos parlamentarios*”, Revista de las Cortes Generales, N° 1, Madrid, 1984, pp. 157-158.

<sup>1034</sup> En el Parlamento de Navarra, por ejemplo, los diputados sólo tenían derecho a una “dieta” por asistencia a las sesiones. Este régimen permaneció así hasta el año 2007, cuando se aprobaron las “Normas sobre retribuciones de parlamentarios forales” (BOPN N° 49, de 16 de julio de 2007), en las cuales se crearon tres categorías de retribución parlamentaria: (i) retribución fija y periódica con régimen de dedicación absoluta, (ii) retribución fija y periódica sin régimen de dedicación absoluta y (iii) retribución por dietas de asistencia. Como se ve, se trata de un sistema de retribuciones económicas especialísimo, que da lugar a una gradación en la profesionalización de la función parlamentaria. Al respecto Cfr. IZU BELLOSO, Miguel: *Op. Cit.*, pp. 1107-108.

<sup>1035</sup> Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “*El salario...*”, *Op. Cit.*, pp. 145 y ss.

<sup>1036</sup> Cfr. SAINZ MORENO, Fernando: “*Artículo 72*” en “*Comentarios a la Constitución española*”, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1412.



Nótese que por primera vez se emplea la expresión *privilegio parlamentario*. Se hace conscientemente para distinguirlo de las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad y aforamiento<sup>1037</sup>. Así como antes se ha sostenido que no existe posibilidad de “desarrollar” reglamentariamente las prerrogativas, en este punto debe señalarse que la privación de las contraprestaciones económicas constituye un desarrollo restrictivo de un privilegio constitucional. Se trata de una suspensión-sanción, de las que han sido explicadas anteriormente, sobre la dimensión patrimonial de la esfera jurídico-subjetiva de los parlamentarios.

Tal suspensión de asignaciones obedece, además, a razones de justicia proporcional. Como en el caso de la afectación del voto parlamentario, estas medidas no representan sanciones autónomas. Están vinculadas a la suspensión de la condición de diputado o senador y del derecho de asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones. Tienen, en este sentido, carácter complementario. Por eso suele ocurrir que el monto de privación es equivalente a los días o sesiones durante los cuales el parlamentario ha sido suspendido en su condición de tal<sup>1038</sup>.

Un comentario final debe ser hecho sobre las sanciones económicas a los parlamentarios. Es cierto que en muchas ocasiones diputados y senadores están dispuestos a asumir el coste patrimonial de su actuación política. Lo importante para ellos es capitalizar actos y opiniones frente a la opinión pública, aunque eso conlleve represiones disciplinarias. Pero la experiencia práctica muestra que estas medidas tienen un alto poder ordenador dentro de las Cámaras. Disuaden con mucha efectividad las posibles conductas antirreglamentarias y las eventuales reincidencias disciplinarias por parte de los parlamentarios.

---

<sup>1037</sup> En contra de esta opinión JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: “*Régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 573, para quien el derecho a asignaciones económicas de los parlamentarios es una auténtica prerrogativa equiparables a las demás.

<sup>1038</sup> Cfr. DÍEZ LAGO, Pablo: “*El deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones y el derecho al ejercicio del cargo (artículo 23.2 C.E.)*”, Revista de las Cortes Generales, N° 23, Madrid, 1991, pp. 38-40.

#### **4. La disciplina intracámaras y la proyección grupal del mandato y el estatuto parlamentarios**

Como se ha visto en el capítulo I, en España el mandato y el estatuto parlamentarios tienen una cierta orientación grupal. La obligatoriedad reglamentaria de inserción en un grupo parlamentario aparece, más allá de las críticas que pueden formularse al respecto, como la *proyección colectiva* de una posición constitucional individual. Desde las perspectivas práctica y teórica es imposible evadir la realidad de que los grupos parlamentarios requieren de la actuación individual de diputados y senadores, y que esta última cobra mayor alcance político-institucional a través de aquéllos.

Tal proyección colectiva del mandato representativo no es indiferente al ejercicio de la disciplina parlamentaria. La aplicación de lo punitivo intracámaras a nivel individual se esparce indefectiblemente sobre la esfera colectiva del mandato y el estatuto parlamentarios. La actuación de los grupos puede ser lesionada de manera refleja al castigarse a un diputado o senador. Ello cobra mayor importancia cuando se trata de grupos minoritarios constituidos en oposición política, los cuales han de ser siempre objeto de una especial protección por parte de las estructuras garantistas del Estado constitucional.

El presente apartado examinará los presupuestos y problemas derivados de la sanción de parlamentarios en el marco de la estrechísima relación entre éstos y sus grupos. Procederemos en cuatro partes. Primero trataremos la institucionalización de la minoría-oposición a través de los grupos parlamentarios. Seguidamente analizaremos la tensión grupo mayoritario-grupo minoritario a la luz de la potestad sancionadora de las Cámaras. Luego, concretando, referiremos la relación del parlamentario y su grupo minoritario en el contexto de la disciplina intracámaras. Y por último explicaremos cómo los actos de disciplina intracámaras se legitiman en virtud de la participación de los grupos minoritarios en los procedimientos sancionadores.

#### 4.1. Punto previo: la institucionalización de la minoría-oposición a través de los grupos parlamentarios

En el capítulo I examinamos la parlamentarización orgánica y material de los partidos políticos. Pusimos el foco de atención en la disciplina existente en los grupos. Ahora, examinando el impacto de la disciplina parlamentaria en la posición constitucional de diputados y senadores, corresponde dar cuenta del mismo fenómeno, pero desde una perspectiva distinta. Tenemos que explicar la juridificación<sup>1039</sup>, el revestimiento institucional, bajo la forma de grupos parlamentarios, de las minorías que actúan como oposición política en el seno de las Cámaras<sup>1040</sup>. Ello servirá de basamento conceptual para el posterior estudio de las tensiones que a propósito de la disciplina parlamentaria se pueden suscitar entre grupo mayoritario y grupo minoritario (apartado 4.2), y para explicar cómo los actos sancionadores intracámaras dictados inconstitucionalmente lesionan a un tiempo el estatuto jurídico del parlamentario y el estatuto de la oposición (apartado 4.3).

Nuestro punto de partida es, en este sentido, afirmar que los grupos parlamentarios son el conducto jurídico a través del cual la Constitución integra formalmente a los partidos en la estructura del Estado, en el sistema democrático. Son el cauce para la vida institucional de las mayorías y minorías y, por lo tanto, según atinadamente se ha sostenido en la doctrina<sup>1041</sup>, representan el soporte jurídico del estatuto de la oposición.

---

<sup>1039</sup> Cfr. SANZ PÉREZ, Ángel: “*La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 10, Valencia, 2001, pp. 360-367.

<sup>1040</sup> Sobre la institucionalización parlamentaria de la oposición política sigue siendo esencial la clásica monografía IONESCU, Ghita y DE MADARIAGA, Isabel: “*La oposición. Pasado y presente de una institución política*”, traducción del inglés por César Armando Gómez, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, especialmente las pp. 27-86.

<sup>1041</sup> Cfr. RINELLA, Angelo: “*Lo statuto dell’ opposizione parlamentare nell’ ordinamento spagnolo. Alcuni profili di rilievo costituzionale*” en “*I vent’-anni della Costituzione spagnola. Nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale*”, *Quaderni Giuridiche del Dipartimento di Scienze Politiche dell’ Università di Trieste*, N° 5, 2000, p. 135.

La creación reglamentaria de un grupo supone un procedimiento técnico que es, a un tiempo, de convertibilidad y de concreción funcional. De *convertibilidad*, porque las minorías políticas dejan de ser factores exógenos, externos a las Cámaras, para convertirse en órganos endógenos, articulados en la estructura político-institucional del Estado, que (i) dan vigencia al principio de la división de poderes y (ii) realizan en la práctica el pluralismo político<sup>1042</sup>. Y de *concreción funcional*, porque las minorías adquieren el estatus de oposición parlamentaria para ejercer una función constitucional esencial a la democracia<sup>1043</sup>.

Lo anterior supone, por un lado, la institucionalización de la pugna política y, por otro, no menos importante, el reforzamiento de lo que se ha dado en llamar “parlamentarismo estructurado”<sup>1044</sup>, en el cual, a pesar de las críticas que puedan formularse<sup>1045</sup>, mayorías y minorías coexisten pacíficamente dentro del marco dibujado por el Texto Fundamental, ejerciendo roles funcionales en provecho de una necesaria dialéc-

---

<sup>1042</sup> Para ahondar sobre las funciones de la oposición parlamentaria véase la monografía de SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “*La oposición parlamentaria*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 39-52.

<sup>1043</sup> La integración de la función de oposición en la actividad estatal está magistralmente explicada en el todavía esencial estudio de DE VERGOTTINI, Giuseppe: “*La forma de gobierno de oposición garantizada*”, Revista de Estudios Políticos, N° 9, 1979, especialmente pp. 7 y ss.

<sup>1044</sup> Cfr. MOLAS I BATLLORI, Isidre: “*La oposición parlamentaria en el siglo XXI*”, en “*El Parlamento del siglo XXI. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Tecnos, Pamplona, 2002, pp. 67-69.

<sup>1045</sup> Dentro de las críticas más recientes podemos traer a colación la de Cascajo Castro, para quien la exacerbación del parlamentarismo estructurado ha llevado en España a que las minorías políticas cumplan un papel marginal en sus funciones de oposición al Gobierno, siendo que, según este autor, en ello estriba la principal causa de la devaluación del Parlamento en la arquitectura del Estado Constitucional (Cfr. CASCAJO CASTRO: José Luis: “*España: siete anotaciones críticas sobre el parlamentarismo español*”, Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos, N° 4, 2009, pp. 17 y 18).

tica de “gobernanza interinstitucional”<sup>1046</sup>. A la mayoría corresponde el derecho a acceder y conformar el Gobierno; a la minoría el derecho a ejercer críticas, controlar al Gobierno<sup>1047</sup>, y sobre todo, a constituirse en una opción real para la alternancia democrática del poder.

Así, es dentro de los esquemas del parlamentarismo estructurado donde debe ubicarse la existencia constitucional de la minoría-oposición de signo *grupala*<sup>1048</sup>. Ésta es uno de los términos necesarios, *sine qua non*, del arreglo interior del parlamentarismo real, es decir, aquél que es posible única y exclusivamente con la concurrencia de las instituciones partidistas. Y esto hasta tal punto que podría afirmarse que la grupalización de la minoría-oposición es uno de los más importantes fines del Estado de partidos consagrado en el artículo 6 CE<sup>1049</sup>.

#### 4.2. La tensión grupo mayoritario-grupo minoritario a la luz de la potestad sancionadora de las Cámaras

Acaso ha sido Reynaert quien con mayor claridad ha visto la disciplina parlamentaria en relación con las tensiones protagonizadas por los grupos mayoritarios y los grupos minoritarios en el escenario de las Cámaras:

---

<sup>1046</sup> Cfr. MANZELLA, Andrea: “El Parlamento en el siglo XXI”, en “El Parlamento del siglo XXI. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos”, Tecnos, Pamplona, 2002, p. 19.

<sup>1047</sup> Las relaciones *ad extra* de la oposición parlamentaria, esto es, aquellas trabadas con el poder ejecutivo, son explicadas en LÓPEZ AGUILAR, Fernando: “La oposición parlamentaria y el orden constitucional”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 265-365.

<sup>1048</sup> Para profundizar en la integración de los “sujetos parlamentarios” en la estructura interna de las Cámaras Cfr. NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel: “Las minorías en la estructura parlamentaria”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 49 y ss.

<sup>1049</sup> Coincide con esta opinión REQUEJO, Paloma: “Democracia parlamentaria y principio minoritario”, Ariel Derecho, Editorial Ariel, Barcelona, 2000, p. 55.

En la disciplina de las asambleas representativas –dice el autor francés– se reflejan la vida, la moral, los símbolos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios<sup>1050</sup>.

En el capítulo II pusimos de manifiesto cómo históricamente la disciplina parlamentaria ha sido exigida por las situaciones de desorden de los países en cuyas asambleas políticas impera. Existía una relación directamente proporcional entre la paz de la nación y la paz intestina de los parlamentos. Ello, como se advierte, ha dejado de ser una premisa constatable en las democracias constitucionales de nuestros días. La *normalidad funcional* de hoy, a la que se ordena la disciplina intracámaras, es reflejo de una mayor *normalidad política* presente fuera de los muros de los parlamentos. Se trata, en consecuencia, de una *paz parlamentaria razonable* que, como ha recordado Cerase<sup>1051</sup>, no elimina las fricciones entre mayoría y oposición.

Tales fricciones aparecen como polarizaciones entre grupos parlamentarios<sup>1052</sup>, que no deben extrañar a nadie. Representan un elemento previsible en el Estado de partidos. Su existencia no acarrea, por sí misma, patologías parlamentarias<sup>1053</sup>. Los problemas aparecen cuando estas polarizaciones se exageran y acaban conduciendo a la ruptura de los compromisos básicos que, en torno a la Constitución y a la racionalidad

---

<sup>1050</sup> Cfr. REYNAERT, Auguste: *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>1051</sup> Cfr. CERASE, Marco: “Modernización de la política, evolución parlamentaria y papel de la oposición” en PAU I VALL, Francesc: “Las funciones de los parlamentos en Italia y España”, Aranzadi, y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2001, pp. 100-101.

<sup>1052</sup> Respecto de los efectos de las tensiones entre mayorías y minorías en la funcionalidad de las Cámaras, así como la integración “jurídica” de esos efectos en el despliegue institucional de las mismas, Cfr. THERIAULT, Sean M.: “Party Polarization in Congress”, Cambridge University Press, 2008, especialmente pp. 43 y ss. y 129 y ss.

<sup>1053</sup> Parte de la doctrina estadounidense considera, en este sentido, que el presupuesto parlamentario del orden constitucional contemporáneo es un *polarized Congress*, en el cual los partidos luchan intensamente, pero dentro de la institucionalidad democrática, por realizar sus opciones ideológicas. Al respecto Cfr. TUSHNET, Mark: “The New Constitutional Order”, Princeton University Press, Princeton y Oxford, 2003, p. 13 y ss.

del Derecho, han asumido los grupos parlamentarios al hacerse partes integrantes de la vivacidad de las Cámaras. Termina ocurriendo un alejamiento del *constitutional language* que imposibilita alcanzar o preservar *binding commitments*<sup>1054</sup>.

La disciplina parlamentaria es, en este sentido, un *binding commitment* entre los grupos parlamentarios. Y en cuanto tal también corre los riesgos que trae consigo el abandono del *constitucional language*. Ello, de acaecer, se traduciría en el uso indiscriminado de lo punitivo intracámaras por parte del grupo mayoritario con el objeto, claro está, de neutralizar o atemperar el estatus de oposición política de los grupos parlamentarios en situación de minoría. Supondría un ahogo de las condiciones de libertad, igualdad y pluralismo necesarias para la subsistencia institucional de los grupos de oposición<sup>1055</sup>.

Afortunadamente, en España reina un consenso generalizado entre los grupos que hacen vida política en las Cortes Generales y en los parlamentos territoriales sobre el carácter restrictivo con el cual debe ser aplicada la disciplina parlamentaria, así como en torno a la neutralidad e imparcialidad con las cuales los órganos de gobierno interno han de castigar a diputados y senadores.

---

<sup>1054</sup> Cfr. SCHWEBER, Howard: *"The Language of Liberal Constitutionalism"*, Cambridge University Press, 2007, pp. 135 y ss. De una manera más amplia, relacionable con la aplicación parcializada de la disciplina parlamentaria, también puede consultarse GLENDON, Mary Ann: *"Rights Talk. The Impoverishment of Political Discourse"*, The Free Press, New York, 1991, especialmente pp. 76 y ss. Esta autora refiere la relación inversamente proporcional que existe entre un cada vez más creciente "lenguaje de los derechos" y el vaciamiento de tal lenguaje, en el sentido de que no lleva a establecer y mantener compromisos políticos reales que aten firmemente a las partes involucradas en una relación de justicia. Por eso —sostiene Glendon— la cultura jurídica de nuestros días está signada por *the missing language of responsibility*, esto es, una suerte de propensión a elevar al rango de "principio" de acción jurídica la tendencia a huir de toda clase de deberes y obligaciones.

<sup>1055</sup> En cuanto a la preservación de estas condiciones en las relaciones grupo mayoritario-grupo minoritario Cfr. PORTERO MOLINA, José Antonio: *"El status constitucional de la oposición en el régimen constitucional español"* en *"Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez"*, Editorial San Esteban, Salamanca, 2004, pp. 424-429.

Ello es una enculturación del Estado constitucional en las Cámaras, que ha llevado –digámoslo utilizando la terminología de Barboni<sup>1056</sup>– a interpretar las potestades sancionadoras de los parlamentos y su relación con la oposición en clave auténticamente democrático-liberal. Pero nada obsta para que desde la academia, e incluso entre los operadores jurídicos, se cultive la conciencia de que el primer y mayor compromiso entre los grupos es el de ejercer todos los poderes internos –incluyendo, por supuesto, los de la disciplina parlamentaria– de acuerdo a un escrupuloso respeto de los derechos de las minorías opositoras.

#### **4.3. La relación del parlamentario y el grupo minoritario en el contexto de la disciplina intracámaras**

Tomando ocasión de lo dicho en los dos apartados anteriores, tenemos que develar cuál es la significación o impacto de la disciplina intracámaras en la relación que vincula a los parlamentarios individuales con sus grupos de adscripción. En particular, cuando estos últimos son minoritarios. Ello supone, en primer lugar, dar por sentada la primacía del grupo sobre el parlamentario y, en segundo término, asumir que toda laceración a la posición constitucional de éste es, por fuerza, una incidencia negativa sobre las potencialidades de actuación jurídico-políticas de aquél.

Ambas cosas están estrechamente relacionadas. Que los grupos tengan primacía sobre los parlamentarios no significa, sin embargo, que los diputados y senadores individuales hayan dejado de ser el sustrato humano, subjetivo, a través del cual se canaliza la actuación institucional de los grupos. Estos últimos no son abstracciones ni entelegías, sino parlamentarios concretos<sup>1057</sup>. Por eso, a pesar del amplio número de fa-

---

<sup>1056</sup> Cfr. CARBONI, Giuliana Giuseppina: “*Alla ricerca di uno statuto per l’opposizione parlamentare*”, G. Giappicheli Editor, Torino, 2004, pp. 89 y ss.

<sup>1057</sup> Profundiza sobre esta idea REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma: “*Fraciones y grupos: evolución histórica, naturaleza y regulación jurídica del grupo parlamentario*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001, pp. 177-178.



cultades atribuidas a los grupos (y de los poderes de los portavoces), recientemente se ha destacado el necesario esfuerzo que éstos han de llevar adelante para facilitar e impulsar la actuación política de sus miembros<sup>1058</sup>. Y al contrario puede señalarse algo similar. Cada grupo, en especial si es minoritario, ha de empeñarse en mantener intangible el espectro de actuación de sus miembros individuales, so pena de ver cercenado su estatus jurídico de oposición parlamentaria por parte de la mayoría dominante en la Cámara.

Puede hacerse, entonces, una división de dos conjuntos de funciones de la oposición parlamentaria institucionalizada en los grupos. Ambas resultan potencialmente impactadas por los sistemas punitivos de disciplina interna<sup>1059</sup>. Por un lado se encuentra el rol deliberativo que deben asumir los grupos minoritarios, vinculado, por supuesto, al principio de publicidad y a la necesaria pluralidad de pareceres políticos que deben ser integrados, mediante el debate, en la voluntad unitaria de las asambleas políticas. Y por otro lado aglutinamos la actividad de los grupos minoritarios con respecto a la toma de decisiones en los órganos colegiados (acuerdos, leyes, etc.) y, no menos importante, en relación con el control de la acción del Gobierno.

El primer conjunto es directamente impactado por las sanciones derivadas de las llamadas a la cuestión y al orden dictadas en ejercicio de los poderes inherentes a la magistratura plenaria de los presidentes. A pesar de que el derecho a intervenir en los debates del pleno y de las comisiones se ejerce de manera individual por parte del parlamentario, y aunque los diputados y senadores solicitan la palabra directamente ante el presidente, sin la intervención o anuencia del portavoz del grupo al cual

---

<sup>1058</sup> Cfr. TUDELA ARANDA, José: “*La posición del diputado en el Parlamento español desde un estudio de los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 20, Madrid, 2009, p. 177.

<sup>1059</sup> Nos basamos aquí en la clasificación de las funciones de los grupos minoritarios propuesto por REQUEJO, Paloma: “*Representación y minorías parlamentarias*”, en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pp. 822-832.

está adscrito, debe asumirse que la intervención del parlamentario estará ordinariamente en completa sintonía política e ideológica con la de su respectivo grupo.

Ello no es, ni mucho menos, una presunción atentatoria de la interdicción del mandato imperativo (artículo 67.2 CE). Es, por el contrario, el resultado lógico de la interpretación sistemática del rol constitucional de los partidos y del quehacer individual de los parlamentarios. De modo que cuando se limita inconstitucionalmente la oratoria de un representante popular se limita, de manera refleja, el estatus de oposición parlamentaria.

En cuanto al segundo conjunto de roles, éste puede ser afectado tanto por las llamadas a la cuestión y al orden como por las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. Nunca por las medidas para el mantenimiento del orden en el recinto de las Cámaras.

Privar inconstitucionalmente a un parlamentario del ejercicio de la palabra es negarle el cauce para su integración en los actos colegiados. Ello repercute en la participación de su grupo minoritario en el proceso de conformación de la voluntad de las Cámaras. Y lo mismo ocurre, aunque de manera agravada, si se considera la imposibilidad de que los diputados o senadores sancionados ejerzan su derecho al voto durante las sesiones del pleno y de las comisiones. Esto último fue en cierto modo reconocido por el Tribunal Constitucional en la polémica sentencia 361/2006<sup>1060</sup>, que ya hemos mencionado antes. Allí se interpreta que las vulneraciones del ejercicio individual del derecho al voto atentan contra

---

<sup>1060</sup> “[con el impedimento del ejercicio al voto] Se ha lesionado en este caso el derecho, tanto de los parlamentarios como del grupo, a expresar su rechazo colectivo a una medida legislativa, y a que dicho rechazo tuviera unas consecuencias claras, consistentes en la no aprobación de la misma. Dicho derecho puede deducirse de la posición de los grupos parlamentarios en el Parlamento Vasco, que podría ilustrarse con la reproducción de numerosas normas de su Reglamento, puesto que en dicha Cámara, como en todas las democráticas de nuestros días, estos grupos tienen asignado un papel decisivo en el ejercicio de las funciones básicas de las asambleas legislativas” (STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 5).

el derecho del grupo a expresar su voluntad política en una determinada materia<sup>1061</sup>.

Y con respecto a la afectación de las facultades de control, ésta es la actividad esencial, definitoria, del estatus de oposición política<sup>1062</sup>. La dimensión individual de las preguntas, las interpelaciones y la participación en la comisiones de investigación es muy limitada<sup>1063</sup>. Los diputados y senadores realizan estas tareas integrados dentro del contexto ideológico y de las directrices políticas de sus grupos de adscripción. Ello es así incluso dentro de los grupos mixtos. En éstos, a pesar de sus conocidas peculiaridades, los portavoces ejercen una función de integración y modulación de la actividad del grupo.

Por eso, teniendo en cuenta que en el parlamentarismo español la importancia de los grupos minoritarios de oposición es realzada por el hecho de que la dualidad sujeto controlado (Gobierno)-sujeto controlador (Parlamento) es “sólo aparente”<sup>1064</sup>, las sanciones ilegítimas por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios que suspenden la condición de diputado o senador o privan del derecho de asistencia a las sesiones en la cuales se ejercerá la función de control también restringen

---

<sup>1061</sup> Como comentarios doctrinales críticos a esta decisión jurisdiccional Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “¿Es posible repetir las votaciones parlamentarias? ¿Vota el diputado o el grupo parlamentario? A propósito de la STC 361/2006”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 20, Madrid, 2001, especialmente pp. 623-627 y PULIDO QUECEDO, Manuel: “*El grupo parlamentario como titular del derecho al voto*”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Núm. 13 a 21-22, 2006, pp. 2909-2911. En ambos se cuestiona el reforzamiento jurisprudencial del cariz grupocrático de los parlamentos españoles.

<sup>1062</sup> Cfr. LÓPEZ GUERRA, Luis: “*El control parlamentario como instrumento de las minorías*”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, N° 8, Murcia, 1996, pp. 92-93.

<sup>1063</sup> Cfr. SERRA CRISTÓBAL, Rosario: “*Pequeñas minorías y control parlamentario*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 21, Valencia, 2009, p. 104.

<sup>1064</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma del poder*”, *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1993, p. 254.

el estatus de oposición parlamentaria de cualesquiera minorías políticas<sup>1065</sup>.

Llegados a este punto procede un comentario final sobre el impacto de las sanciones disciplinarias sobre el estatuto jurídico de los parlamentarios y de los grupos de oposición. Estamos lejos de pensar que tal impacto sea medido de una forma “realista”, según exista la posibilidad cierta de que el concurso argumental (opiniones) y material (voto) de los diputados o senadores incida decisivamente, esto es, inclinando la balanza de la decisión en un sentido u otro, en el proceso de formación de la voluntad de los órganos colegiados de las Cámaras. Tal es el caso – se volverá sobre ello en el apartado 5 de este capítulo– de las interpretaciones realizadas por el Tribunal Constitucional en todas las sentencias dictadas en materia de disciplina parlamentaria para negarse a declarar la nulidad de las medidas y acuerdos adoptados por las Cámaras en ausencia de un parlamentario sancionado constitucional o inconstitucionalmente (STC 136/1989, STC 169/1995, STC 301/2005 y STC 129/2006).

Desde esta perspectiva, ningún parlamentario individual minoritario resultaría afectado en su estatuto jurídico. Tampoco lo sería el estatuto de oposición parlamentaria de la minoría política a la que se integra. El quehacer de diputados y senadores en situación de minoría difícilmente refrena las decisiones adoptadas por la mayoría circunstancialmente dominante en una Cámara determinada. Así ocurre en todo sitio donde se conjugan el principio mayoritario y el Estado de partidos. Pero en un parlamentarismo estructurado la valía de la actividad de la oposición no se mide en términos de *resultados eficaces*, sino en función de la presencia libre y activa de las opciones políticas de ésta, desplegadas a la luz de la

---

<sup>1065</sup> Para la relación entre el estatuto jurídico de las minorías opositoras y el control parlamentario Cfr. GÓMEZ CORONA, Esperanza: “Control parlamentario, minorías y Tribunal Constitucional”, en “El Parlamento del siglo XXI. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos”, Tecnos, Pamplona, 2002, pp. 87-88.

opinión pública, en los procesos de conformación de las decisiones de interés general<sup>1066</sup>.

#### **4.4. La legitimación de los actos de disciplina intracámaras en virtud de la participación de los grupos minoritarios en los procedimientos sancionadores**

La presencia de los grupos parlamentarios revestidos del estatus jurídico de oposición es un elemento legitimante de todos los procedimientos y actos del Parlamento<sup>1067</sup>, una característica esencial, ineludible, del Estado constitucional. La legitimidad de las decisiones de las Cámaras brota, principalmente, de haber sido adoptadas de acuerdo al principio mayoritario vigente en toda democracia constitucional. Pero también mana del hecho de que, aún decidiendo la mayoría, se respeta rigurosamente el principio minoritario. Se trata de la compaginación mayoría-minorías en las funciones decisorias de las Cámaras<sup>1068</sup>. En el parlamentarismo estructurado los actos de los órganos colegiados de las Cámaras son imputables al Parlamento en cuanto institución, entendido corporativamente. Para eso opera una presunción constitucional sin la cual sería inviable el funcionamiento de las asambleas políticas: las decisiones alcanzadas por las Cámaras pertenecen (y vinculan por igual) tanto a la mayoría como a la minoría. Ello no impide, por supuesto, que la responsabilidad política de las mayorías pueda quedar más comprometida que la de las minorías frente a un determinado asunto.

---

<sup>1066</sup> Nos basamos aquí en los criterios aportados por Aragón Reyes para medir el “resultado” del control político de las minorías sobre la acción del Gobierno. Lo relevante para el Estado constitucional es que el control se produzca, es decir, que exista disconformidad entre un juicio político y el objeto controlado (Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*El control parlamentario como control político*”, Revista de Derecho Político, Número 23, 1986, pp. 17-18).

<sup>1067</sup> Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: “*Tutela de las minorías y constitucionalidad de los actos parlamentarios*”, Valencia, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Números 11-12, 1995, p. 77.

<sup>1068</sup> Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “*La oposición...*”, *Op. Cit.*, p. 291.

Otro tanto ocurre con la disciplina parlamentaria. La participación de los grupos minoritarios en los procedimientos y órganos en los cuales se conforma la voluntad sancionadora de las Cámaras es un elemento legitimante de los actos punitivos internos<sup>1069</sup>. Su legitimidad deriva del respeto tanto del principio mayoritario como del principio minoritario. Se trata, siguiendo el discurso argumentativo del párrafo anterior, de una concreción de los fundamentos del parlamentarismo estructurado en materia disciplinaria. Aquí también opera la presunción constitucional según la cual las decisiones castigadoras pertenecen y vinculan por igual a grupos mayoritarios y a grupos minoritarios.

Ahora bien, el uso de los principios del parlamentarismo estructurado en lo punitivo intracámaras debe ser matizado. Éstos no resultan idénticamente aplicables en los tres subsistemas de la disciplina parlamentaria.

En el caso de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, la participación de los grupos minoritarios de oposición ocurre de manera *directa*, pues éstos toman parte en los procesos deliberativos de las mesas y de los plenos, que son, según ha quedado visto, los órganos sancionadores competentes para castigar colegiadamente en esta materia.

Con respecto a las llamadas a la cuestión y al orden y a las medidas para el mantenimiento del orden en el recinto parlamentario, la participación de los grupos minoritarios es, por el contrario, *indirecta*. Ello es consecuencia de que los presidentes ejercen unipersonalmente los poderes de policía de estrado y demanial<sup>1070</sup>. Como vimos en el capítulo II, dentro de estos dos subsistemas disciplinarios no existen procedimientos deliberativos. Su naturaleza lleva a la inmediatez, a la agilidad reactiva. ¿Y qué significa, entonces, que la participación de los grupos minoritarios

---

<sup>1069</sup> El papel de las minorías en las decisiones de los órganos de las Cámaras (pleno, presidencia, mesa, etc.) es un tema tratado en REQUEJO, Paloma: “*Democracia...*”, *Op. Cit.*, p. 66 y ss.

<sup>1070</sup> Las relaciones entre las minorías opositoras y los presidentes de las Cámaras han sido bien desarrolladas por LÓPEZ AGUILAR, Fernando: *Op. Cit.*, pp. 197-204.

es, en este ámbito, indirecta? Significa que opera otra presunción: los presidentes ejercen su condición de tales en representación de todos los componentes de las Cámaras, pues han sido elegidos de acuerdo a los principios mayoritario y minoritario<sup>1071</sup>. Al sancionar unipersonalmente lo hacen en representación de todo el Parlamento. No sólo de la mayoría que lo ha elegido.

### **5. La defensa de la posición constitucional de diputados y senadores frente a los actos de disciplina parlamentaria**

Es bien conocida la teoría de la regulación institucional del Parlamento formulada por E. Stein<sup>1072</sup>. En el sistema de pensamiento desarrollado por este autor alemán, acaso uno de los de mayor acuciosidad en la materia que nos ocupa, el problema más importante de las asambleas políticas y, a la postre, uno de los de mayor envergadura en la democracia constitucional, es el de la plena protección de los derechos de las minorías. De eso dependen (i) la realización del principio de la división de poderes, (ii) la vigencia del principio de publicidad, así como el mantenimiento del carácter de caja de resonancia de la opinión pública que tienen las Cámaras parlamentarias y, por último, (iii) la adecuada dirección política de la actividad del Estado, que debe ser orientada de acuerdo al pluralismo social.

La defensa de la posición constitucional de diputados y senadores frente a los actos de la disciplina parlamentaria se inscribe, entonces, dentro de estos esquemas de protección plena a los derechos de las minorías. Es un ámbito reactivo concreto, de resistencia jurídica, frente a

---

<sup>1071</sup> Para los procesos de elección de los presidentes de las Cámaras y sus respectivas implicaciones Cfr. NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel: *“Las minorías en la estructura parlamentaria”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 162-167.

<sup>1072</sup> Cfr. STEIN, Ekkehart: *“Derecho Político”*, traducción de Fernando Sainz Moreno y nota preliminar a la edición española de Francisco Rubio Llorente, Aguilar, Madrid, 1973, pp. 50-54.

los fenómenos punitivos intracámaras. Con él se aspira a la salvaguarda de los tres bienes constitucionales mencionados en el párrafo anterior.

Fundamento de todo esto es, por supuesto, que en España los derechos fundamentales de los parlamentarios son concebidos en un sentido propiamente clásico-liberal: crean una esfera de protección jurídica frente a los abusos del poder<sup>1073</sup>. Tal esfera está dividida en dos ámbitos de reacción: uno *ad intra* y otro *ad extra*<sup>1074</sup>.

En el primero, el parlamentario punido se enfrenta directamente a los órganos sancionadores de las Cámaras. Estamos en presencia de una vía de recursos internos, de un cúmulo de *relaciones intraorgánicas*, que funcionan más como mecanismos de conciliación o integración políticas que como forzamientos para el control jurídico. En el segundo ámbito, en cambio, el parlamentario acude a la vía de la tutela jurisdiccional. Trasciende los muros del Parlamento y activa, por decirlo de algún modo, las estructuras de *checks and balances* del principio de división de poderes. Para ello incoa un mecanismo de *interrelación de órganos constitucionales*: el amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que vincula al máximo Tribunal con las Cortes Generales y los demás parlamentos autonómicos. Se trata de una interrelación especialísima que (i) es entablada para la verificación de un control propiamente jurídico (ii) a propósito de actos disciplinarios que han sido dictados en el marco de la autonomía parlamentaria. O dicho de otro modo: el objeto de tal interrelación constitucional es el control judicial de *interna corporis* sancionadores.

A continuación analizaremos estos dos ámbitos reactivos. Antes, sin embargo, realizaremos un par de advertencias relacionadas con la defensa *ad extra* de la situación jurídico-subjetiva de los parlamentarios:

---

<sup>1073</sup> Cfr. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: “*El poder legislativo entre la Política y el Derecho*”, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 95.

<sup>1074</sup> Para una visión general de los mecanismos de defensa del mandato y del estatuto parlamentarios Cfr. SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: “*El estatuto de los parlamentarios de las comunidades autónomas*”, Ediciones del Senado, Madrid, 2001, pp. 445 y ss.



- El carácter justiciable de los *interna corporis* es un tema exhaustivamente desarrollado en España, tanto en lo jurisprudencial como en lo doctrinal. Y es lógico que sea así. Éste representa, en nuestro criterio, el elemento más original y novedoso de todos los que conforman el sistema español de justicia constitucional. Nuestro objetivo no es, por tanto, dar cuenta de cada una de las peculiaridades de esta realidad jurisdiccional. Al respecto existe abundante y muy calificada literatura sustantiva y procesal<sup>1075</sup>. Lo que queremos es, por el contrario, aplicarla al ámbito de la disciplina parlamentaria. Por eso nuestro análisis estará deliberadamente acotado y daremos por supuestas las categorías jurídicas que fundamentan esta importante materia.
- A pesar de ser un área con suficiente entidad propia, hemos querido tratar la defensa de diputados y senadores frente a los actos sancionadores de las Cámaras dentro de este capítulo, dedicado a la incidencia de los sistemas de disciplina interna sobre la posición constitucional de los parlamentarios, por una razón conceptual. Pensamos que los mecanismos jurídicos para la defensa *ad intra* y *ad extra* de diputados y senadores se encuadran dentro de la tercera capa de la estructura interior del estatuto jurídico de los parlamentarios: el *estrato reaccional o adjetivo*, al cual nos hemos referido antes. Ése es el acoplamiento dogmático que queremos hacer del modo en que los parlamentarios se acogen a los mecanismos de defensa jurídica establecidos para reaccionar ante las sanciones disciplinarias que hayan sido acordadas inconstitucionalmente. No pretendemos, por tanto, aislar teóricamente los recursos

---

<sup>1075</sup> Cfr. ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “*Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998; DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis: *Op. Cit.*; ALONSO MAS, María José: *Op. Cit.*; y NAVAS CASTILLO, Antonia: “*El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*”, Editorial Constitución y Leyes, Colex, Madrid, 2000.

internos ni el amparo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por el contrario, intentamos incorporarlos al contenido del estatuto de los representantes del pueblo que se tensiona con los actos punitivos de disciplina parlamentaria.

### 5.1. Los actos disciplinarios de las Cámaras parlamentarias. Naturaleza y contornos

El estudio de la defensa de la posición constitucional de diputados y senadores frente a la disciplina interna comienza por escudriñar la naturaleza jurídica de los actos parlamentarios con los cuales se castiga a los miembros del Parlamento. No basta, a nuestro efecto, el mero dato formal de la autoría parlamentaria. La complejidad orgánica y funcional de las asambleas políticas contemporáneas exige demarcar ámbitos de actuación de acuerdo a potestades jurídicas y a procedimientos de exteriorización<sup>1076</sup>. Por eso, nos referiremos a esta clase de actos como *actos parlamentarios sancionadores*, resultándonos también válidas las expresiones *interna corporis sancionadores* o *actividad singular sancionadora de las Cámaras*<sup>1077</sup>.

---

<sup>1076</sup> Cfr. SAINZ MORENO, Fernando: “Los actos del Parlamento” en AA.VV.: “Instituciones de Derecho Parlamentario II. Los actos del Parlamento”, Vitoria, 1999, p. 33.

<sup>1077</sup> Tomamos como base la definición de actividad singular de las Cámaras aportada por Gómez Corona. Para esta autora tal actividad está constituida por el conjunto de actos parlamentarios referidos a la organización y funcionamiento interno de los parlamentos de rango no sólo infraleglamentario sino también de rango inferior a las resoluciones interpretativas y supletorias de los presidentes. Al respecto Cfr. GÓMEZ CORONA, Esperanza: “La autonomía...”, p. 119. Otra aproximación a los actos parlamentarios sancionadores es la de RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: “Actos relativos al estatuto de los parlamentarios y de autoorganización” en AA.VV.: “Instituciones de Derecho Parlamentario II. Los actos del Parlamento”, Vitoria, 1999, pp. 173 y ss., para quien esta clase de actos deben ser incluidos en la categoría de actos no normativos referidos al estatuto de los parlamentarios y a la organización y funcionamiento de las Cámaras. Finalmente, debe tenerse en consideración que todas las definiciones anteriores tienen por objeto diferenciar los actos sin fuerza

Lo anterior se traduce, entonces, en la necesidad de conceptualizar qué ha de entenderse por acto parlamentario sancionador, así como en el imperativo de analizar las partes que conforman dicho concepto. En primer lugar, porque el estrato reaccional del estatuto de los representantes populares se acciona siempre en contra de actos jurídicos. Las tensiones entre los derechos de los parlamentarios y la disciplina intracámaras no emergen en abstracto sino en concreto, cuando la voluntad punitiva de los órganos sancionadores ha sido expresada a través del cauce formal establecido al efecto. Y en segundo lugar, quizás lo más importante desde el punto de vista práctico, porque la naturaleza jurídica del acto castigador determina cuáles son los medios institucionales para la reacción de los diputados y senadores en defensa de su propia posición jurídica. Eso incluye tanto la defensa *ad intra*, procurada por vía de recursos de reconsideración, como la defensa *ad extra*, realizable por vía de recurso de amparo directo.

Veamos, entonces, una propuesta de concepto de acto parlamentario sancionador para luego considerar por separado cada una de las partes que se integran en dicho concepto.

#### **5.1.1. El acto parlamentario sancionador. Una propuesta de definición. Sus elementos**

Por acto parlamentario sancionador entendemos (i) toda declaración de voluntad punitiva de los órganos de gobierno de las Cámaras, (ii) exteriorizada a través del procedimiento reglamentario establecido para ello, (iii) dictada en ejercicio de la potestad sancionadora de las Cortes Generales y de los demás parlamentos territoriales, y (iv) que afecta de suspensión-sanción el haz de derechos y facultades incorporados al estatuto jurídico de los parlamentarios.

#### ***A. Declaración de voluntad punitiva de los órganos de gobierno de las Cámaras***

Lo primero que hay que resaltar dentro del concepto propuesto es su elemento *volitivo*, constituido por la manifestación de una voluntad de

actuación de los órganos sancionadores. En concreto, una voluntad de castigar el incumplimiento de un determinado deber parlamentario. Ello, como es de esperar, está precedido por un proceso complejo en el cual se yuxtaponen tres etapas: (i) una de conocimiento, (ii) una de juicio y, finalmente, (iii) una de deseo. Pero, valga la advertencia, se trata de etapas que no se identifican con el acto disciplinario en sí mismo, sino con el *iter* dentro del cual éste se configura<sup>1078</sup>.

En la etapa de conocimiento los órganos de gobierno de las Cámaras se imponen de los hechos y circunstancias en las cuales acaeció el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. Ésta coincide con la fase de “iniciación” del procedimiento sancionador. La etapa de juicio, por su parte, se identifica con la “instrucción” del procedimiento sancionador. En ella se realiza la subsunción de los hechos y de sus circunstancias respectivas dentro de los reglamentos parlamentarios. Y la etapa de deseo anima la “terminación” del procedimiento para que, a partir del juicio alcanzado por los órganos de las Cámaras, se manifieste formalmente la voluntad de punir o absolver a diputados y/o senadores.

Estas tres etapas se verifican de manera distinta en cada uno de los subsistemas de la disciplina parlamentaria. En el caso de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, la formación de la voluntad punitiva de las Cámaras discurre de manera preclusiva, según el cumplimiento de lapsos y trámites concatenados. Por el contrario, en las llamadas a la cuestión y al orden y en las medidas para la custodia del recinto parlamentario la voluntad sancionadora emanada de los presidentes se conforma de manera inmediata y, como ya hemos visto, altamente reactiva.

Finalmente, relacionado con lo anterior, sólo bastaría agregar que las llamadas a la cuestión y al orden realizadas por los presidentes antes de aplicar las sanciones a las que hubiere lugar son declaraciones de voluntad en el sentido que venimos trabajando –una voluntad ordenadora

---

<sup>1078</sup> Una explicación de la interrelación de los elementos de conocimiento, juicio, deseo y voluntad en la concreción del acto parlamentario se encuentra en PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*Hacia una teoría...*”, *Op. Cit.*, pp. 76 y ss.

de los debates—, pero cuyo contenido no es propiamente sancionador sino disuasorio.

### ***B. Exteriorizada a través del procedimiento reglamentario ad hoc***

Los actos parlamentarios sancionadores son dictados de acuerdo con un determinado procedimiento reglamentario. Ello es así especialmente en las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, aunque eso no significa que las llamadas a la cuestión y al orden y las sanciones para la defensa de la sede carezcan de cauce procedimental. Eso, como se recordará, quedó examinado en el capítulo III.

El punto de partida en este apartado es determinar qué clase de procedimiento es aquél en el cual se producen los actos punitivos de las Cámaras<sup>1079</sup>. Para ello, como resulta obvio, es insuficiente acudir a la clasificación de *procedimientos legislativos* y *procedimientos no legislativos*. El procedimiento sancionador es ciertamente un procedimiento no legislativo, en el sentido de que su objeto no es la producción de leyes<sup>1080</sup>. Sin embargo, de seguir esta clasificación ubicaríamos el procedimiento sancionador en una categoría residual que dificulta encontrarle a éste sus especificidades. Tampoco conviene acudir a la división de los procedimientos según éstos respondan a las tres funciones clásicas de los parlamentos, esto es, la legislativa, la presupuestaria y la de control<sup>1081</sup>, porque no podríamos encuadrar en ellos la materia sancionadora.

---

<sup>1079</sup> De manera general, sobre la dificultad de clasificar en categorías netas tanto a actos los parlamentarios como a los procedimientos que le sirven de cauce, Cfr. BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*Acto parlamentario*” en ARAGÓN REYES, Manuel (Director) y AGUADO RENEDO, César (Codirector): “*Temas básicos de Derecho Constitucional*”, Thomson Reuters, Tomo II, Cizur Menor, 2011, pp. 100-101.

<sup>1080</sup> Cfr. VINTRÓ CASTELLS, Joan: “*Los procedimientos...*”, *Op. Cit.*, pp. 369-370.

<sup>1081</sup> La correlación entre la trilogía clásica de las funciones parlamentarias y los procedimientos a través de los cuales éstas son ejercidas puede verse en Cfr. SANZ PÉREZ, Ángel Luis: “*Las funciones parlamentarias ante el Tribunal Constitucional*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario VII. Jurisprudencia parlamentaria*”, Vitoria, 2009, pp. 161 y ss.

Pensamos, entonces, que el *iter* de los actos sancionadores puede ser calificado como procedimiento *cuasi jurisdiccional sancionador*<sup>1082</sup>. Cuasi jurisdiccional porque por medio de éste los órganos de gobierno de las Cámaras ejercen competencias decisorias de naturaleza imparcial<sup>1083</sup>. Y sancionador, como ya ha sido explicado, porque aspira a la privación o afectación de situaciones subjetivas que son favorables para los parlamentarios.

### ***C. Dictada en ejercicio de la potestad sancionadora de las Cortes Generales y de los demás parlamentos territoriales***

Así como antes recurrimos a la clasificación de los procedimientos parlamentarios de acuerdo a la función ejercida (legislativa, presupuestaria o de control)<sup>1084</sup>, no puede decirse que exista propiamente una función punitiva o disciplinaria. Existen, por el contrario, competencias en este ámbito, atribuidas a los órganos de gobierno de las Cámaras: pleno, mesa y presidente, según fue explicado en el capítulo III.

Tales competencias son una concreción de la autonomía punitiva de los parlamentos y, más precisamente, de la potestad sancionadora concedida por la Constitución a las Cortes Generales y por los estatutos de autonomía a los parlamentos territoriales. Ello conlleva, lógicamente, a que el ejercicio de esta potestad se manifieste (i) a través de un procedimiento *ad hoc*, es decir, el disciplinario o sancionador y, por supuesto,

---

<sup>1082</sup> Pérez-Serrano Jáuregui ha desarrollado con minuciosidad la tipología “actos parlamentarios cuasi jurisdiccionales”. Cfr. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*El acto...*”, *Op. Cit.*, pp. 471.

<sup>1083</sup> Son similares, *mutatis mutandi*, al trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios. Sobre la “imparcialidad” de la mesa en dicho trámite véase ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?*”, en “*Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 365-378.

<sup>1084</sup> Una completa clasificación de los actos parlamentarios de acuerdo a las funciones parlamentarias y otros criterios orgánicos se encuentra en NAVAS CASTILLO, Antonia: “*El control...*”, *Op. Cit.*, pp. 40-47.

(ii) se exteriorice en forma de acto parlamentario punitivo, que es lo que nos ocupa en este apartado.

De este modo, aunque parezca de perogrullo, hay que recordar que ninguna otra potestad parlamentaria (legislativa, presupuestaria, de control, reglamentaria, etc.) puede servir de fundamento jurídico para dictar actos disciplinarios o sancionadores<sup>1085</sup>. Ello es importante porque, debemos recordar, de la naturaleza de la potestad parlamentaria ejercida depende, a su vez, la naturaleza del acto dictado<sup>1086</sup>.

#### ***D. Que afecta de suspensión-sanción el haz de derechos y facultades incorporados al estatuto jurídico de los parlamentarios***

En la doctrina se ha puesto de manifiesto que la *voluntariedad* y la creación de *efectos jurídicos* son los dos requisitos *sine qua non* para la existencia de un acto parlamentario<sup>1087</sup>. De ese modo, el órgano actuante es siempre responsable de los efectos ocasionados por sus manifestaciones volitivas. Ello es constatable a través de los procesos de imputación jurí-

---

<sup>1085</sup> Aquí resulta útil el concepto genérico de acto parlamentario esgrimido por GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción: “*El procedimiento legislativo*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 69, según el cual acto parlamentario es “cualquier declaración de voluntad realizada por el Parlamento en el ejercicio de una potestad parlamentaria”.

<sup>1086</sup> Ello puede verse claro en la tipología de actos parlamentarios sin valor de ley estudiados por CALLE MEZA, Melba Luz: “*Tipología de los actos parlamentarios sin valor de ley y su control constitucional*”, Revista de las Cortes Generales, N° 49, Madrid, 2000, pp. 178 y ss. La autora, vale decir, se refiere a los actos de disciplina parlamentaria como “actos sin valor de ley de incidencia sobre situaciones internas y de sujeción especial” (p. 184). Nosotros, por nuestra parte, no compartimos esta conceptualización por no hacer suficiente énfasis en la posición subjetiva de diputados y senadores y, como explicamos en el Capítulo III, por parecernos que la categoría “relaciones de sujeción especial” no es apta para explicar la naturaleza de las sanciones propiamente disciplinarias que los parlamentos dictan, en cuanto órganos constitucionales, para castigar el incumplimiento de deberes en los que incurren sus miembros.

<sup>1087</sup> Cfr. NAVAS CASTILLO, Antonia y NAVAS CASTILLO, Florentina: “*Naturaleza jurídica y control de los actos parlamentarios en relación con la Corona*” en “*VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 672.

dica que han sido desarrollados en la que se ha dado en llamar teoría del órgano<sup>1088</sup>.

Aplicando lo anterior a la disciplina parlamentaria hemos de razonar como sigue. Ya analizamos el impacto de las medidas disciplinarias de suspensión-sanción sobre la posición constitucional de los parlamentarios. Eso es consecuencia inmediata de la voluntad punitiva de los órganos de las Cámaras concretada en actos sancionadores. Ahora, ubicados en la parcela de la teoría de los actos parlamentarios, tenemos que señalar que esa incidencia restrictiva de la esfera subjetiva de diputados y senadores es el *efecto deliberadamente perseguido* por los actos parlamentarios sancionadores. De allí nace, por supuesto, la responsabilidad jurídica de los órganos sancionadores intracámaras. A estos últimos les son plenamente imputables los efectos de sus actos castigadores.

Lo anterior es central para la explicación de la reacción defensiva del mandato y estatuto parlamentarios. Tanto la vía interna como la vía externa son ataques a los efectos antijurídicos de un acto sancionador particular: antijuridicidad por antirreglamentariedad en lo *ad intra*, y antijuridicidad por inconstitucionalidad (violación de derechos fundamentales) en lo *ad extra*. Su objeto es, entonces, expulsar del ordenamiento jurídico la restricción ilegítima de la esfera subjetiva de los representantes populares, que los afecta tanto a nivel individual como grupal. Por eso se exige una responsabilidad jurídica imputable a los órganos de gobierno de las Cámaras que es verificada en sede parlamentaria en el caso de los recursos de reconsideración, y del Tribunal Constitucional cuando ha procedido el amparo directo.

---

<sup>1088</sup> La teoría del órgano aplicada a la realidad jurídico-política de las Cámaras de las Cortes Generales puede consultarse en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “*Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*”, Revista de Estudios Políticos, Número 9, Madrid, 1981, pp. 7 y ss.



## 5.2. La defensa *ad intra* de la posición constitucional de diputados y senadores

Ninguno de los reglamentos de las Cámaras españolas prevé expresamente un régimen de recursos internos en contra de los actos de disciplina parlamentaria. Las actuaciones sancionadoras de los órganos de gobierno interno no se encuadran dentro de las decisiones calificadas como “recurribles” o “reconsiderables” en sede parlamentaria. Por lo general éstas están reservadas a la negativa injustificada de admitir a trámite iniciativas parlamentarias.

La imposibilidad de recurrir internamente luce, además, con un talante inmovible si se consideran las interpretaciones del Tribunal Constitucional. Según éstas, los eventuales recursos en materia de no admisión a trámite tienen carácter restrictivo. No se puede extender su aplicación a actos distintos de aquellos para los que han sido explícitamente establecidos en los reglamentos<sup>1089</sup>. Tampoco —ha sostenido el máximo intérprete de la Constitución— cabe derivar del artículo 23.2 CE un “derecho” a recurrir en sede interna los actos que puedan lesionar el estatuto de los parlamentarios<sup>1090</sup> ni la “creación por analogía de un régimen de impugnación de Acuerdos”<sup>1091</sup>. La doble instancia en la vía parlamentaria no parece ser, en la exégesis del Tribunal Constitucional, una exigencia del Estado de Derecho<sup>1092</sup>.

Nosotros, sin embargo, diferimos de lo dicho por el máximo Tribunal. Consideramos necesario interpretar los reglamentos de modo que se abran caminos para la defensa interna de los diputados y senadores.

---

<sup>1089</sup> STC 125/1990, de 5 de julio, FJ 4.

<sup>1090</sup> “Resulta notorio que no es constitucionalmente lícito deducir del artículo 23 CE la existencia necesaria del recurso de reconsideración, cuya regulación, alcance y efectos dependerá de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara” (ATC 52/1994, de 16 de febrero, FJ 3).

<sup>1091</sup> ATC 275/1993, de 13 de septiembre, FJ 2.

<sup>1092</sup> Cfr. ARCE JANÁRIZ, Alberto: “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la *Jurisprudencia Constitucional*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 46, Madrid, 1996, p. 234.

Sobre todo en lo que a asuntos disciplinarios se refiere. No se trata de torcerlos para extraer de ellos lo que materialmente no dan de sí. Pero sí conviene leerlos a la luz del mayor valor de los derechos fundamentales. Nada hace pensar que sólo los actos de no admisión a trámite pueden lesionar la esfera subjetiva de los parlamentarios<sup>1093</sup>. Por eso consideramos apropiado hablar de un *recurso de reconsideración* genérico y potestativo, que se puede activar para impugnar cualesquiera actos parlamentarios dictados en ejercicio de los poderes sancionadores de las Cámaras cuando estos actos produzcan indefensión o perjuicio a derechos y/o intereses representados por diputados, senadores y grupos parlamentarios<sup>1094</sup>.

Lo anterior encuentra argumentos a favor desde los puntos de vista (i) jurídico, (ii) político y (iii) comunicacional. **Jurídico**, en dos sentidos. Primero, porque el recurso interno de reconsideración constituye un mecanismo ordenado a que los órganos de gobierno de las Cámaras rectifiquen sus conductas arbitrarias y se re-sometan voluntariamente a la supremacía constitucional; y segundo, porque dicho recurso serviría para eludir la inevitable tensión suscitada entre órganos constitucionales cuando el máximo Tribunal revisa, vía amparo directo, la constitucionalidad de los actos parlamentarios sancionadores de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. En lo **político**, porque la reconsideración de los actos parlamentarios sancionadores que sean inconstitucionales permite integrar diferencias y/o conflictividades entre los grupos, lo cual siempre se traduce en una mayor paz intracámaras. Y en cuanto a lo **comunicacional**, pues se sortearía la posibilidad de que los conflictos internos trascendieran a la opinión pública y se empañara (aún más) la imagen de la institución parlamentaria.

---

<sup>1093</sup> Cfr. COBREROS MENDAZONA, E. y SAIZ ARNAIZ, A.: *Op. Cit.*, p. 116.

<sup>1094</sup> Enteramente en contra de nuestra opinión Cfr. DEL PINO CARAZO, Ana: “*El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de jurisprudencia constitucional*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 3, Madrid, junio, 2000, p. 108, para quien el recurso interno de reconsideración debe ser interpretado restrictivamente, pues reglamentariamente está reservado única y exclusivamente a los actos de las mesas a través de los cuales se califican y admiten a trámite las enmiendas.

### 5.2.1. El recurso de reconsideración frente a actos parlamentarios sancionadores

Antes de examinar (i) la interposición del recurso de reconsideración, (ii) la audiencia de los interesados y (iii) la resolución del mismo, se establecerán siete premisas básicas que servirán de marco al tratamiento del tema.

**Primera:** la reconsideración de los actos sancionadores de las Cámaras sólo parece razonable cuando se trata de castigos aplicados a los parlamentarios por incumplimiento de los deberes de su investidura. Sería inoficioso, aunque ciertamente posible, someter a reconsideración los actos punitivos dictados a partir de las llamadas a la cuestión y al orden y de las competencias de policía demanial atribuidas a los presidentes para la protección de la sede del Parlamento. Los efectos de dichos actos se agotan al ser impuestos, y no hay manera de revertir *a posteriori* las lesiones ocasionadas.

**Segunda:** moviéndonos ya dentro de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, no proceden recursos de reconsideración en contra de los actos sancionadores acordados por los plenos. Éstos son los órganos supremos de las asambleas legislativas. Una vez que deciden sobre una materia queda agotada toda vía interna y extinguida la posibilidad de una doble instancia intracámaras<sup>1095</sup>. Sólo los actos punitivos de la mesa son, por tanto, susceptibles de reconsideración.

**Tercera:** conviene referir el cauce a través del cual los parlamentarios activan el recurso de reconsideración, a saber: escritos o documentos que, al efecto, son dirigidos por los parlamentarios a la mesa. Ésta, en cuanto órgano rector, es competente para calificar dichos escritos y para decidir su tramitación de acuerdo a las normas reglamentarias, no siendo

---

<sup>1095</sup> Esto deriva de la prohibición reglamentaria expresa que impide a la mesa admitir a trámite algún recurso, petición o escrito relativo a decisiones adoptadas o resueltas definitivamente por el pleno. Tal es el caso, por ejemplo, de los artículos 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y 30.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

justificable que la mesa deje de tramitar un escrito sometido a su consideración<sup>1096</sup>. Menos dentro del ámbito sancionador.

**Cuarta:** aunque formalmente el escrito dirigido a la mesa no tenga la forma de recurso de reconsideración, lo es materialmente en el sentido de que su objeto es procurar que la mesa revoque por contrario imperio un acto sancionador. Ello es perfectamente válido en Derecho de acuerdo a las competencias de este órgano y acorde con la teoría general de los recursos, siempre y cuando tal revocatoria no sea contraria a (i) los derechos fundamentales ni (ii) al orden parlamentario.

**Quinta:** como señalamos en el capítulo III al tratar sobre el procedimiento sancionador para la imposición de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no es formalmente fuente del Derecho en el ámbito parlamentario. Excepción hecha, también lo señalamos, del caso del Parlamento del País Vasco, en donde aquel instrumento normativo está reglamentariamente previsto como de *aplicación subsidiaria*. Así, en la esfera del recurso de reconsideración que explicaremos ocurre algo parecido. No siendo fuente formal, y ni siquiera subsidiaria, pues los reglamentos no lo prevén, el modelo a seguir para la tramitación del recurso es el itinerario jurídico establecido en el Título VII de ese instrumento normativo, en el que se regula la revisión de actos en vía administrativa. Ello, por supuesto, haciendo interpretaciones de acuerdo a la naturaleza *sui generis* de la institución parlamentaria.

**Sexta:** el nombre que adoptamos para el recurso en contra de actos parlamentarios sancionadores es *recurso de reconsideración*. Seguimos el nombre atribuido en los reglamentos de las Cámaras al medio a través del cual se impugna la calificación y tramitación de iniciativas parlamentarias o se resuelven las discrepancias que los parlamentarios y grupos

---

<sup>1096</sup> Para la obligación ineludible que tiene la mesa de responder a todos los asuntos que se le planteen Cfr. CANO BUESO, Juan: “La actividad de las mesas de los parlamentos y su control jurisdiccional” en “Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico”, Tecnos, Madrid, 1997, Tomo II, p. 1114.

puedan tener respecto de las decisiones de la mesa. Ésa es la jerga técnica que resulta familiar al Derecho Parlamentario<sup>1097</sup>. No conviene utilizar, por tanto, el término *recurso de reposición* con el cual es denominada la institución en virtud de la cual los órganos administrativos revisan de oficio o a petición de parte interesada sus propias decisiones en la ya mencionada Ley 30/1992<sup>1098</sup>.

**Séptima:** así como el amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional está reservado a la defensa de los derechos fundamentales de los parlamentarios, con el recurso de reconsideración intracámaras, por su parte, se protegen tanto los derechos fundamentales como los derechos propiamente reglamentarios de los diputados y senadores. Su objeto, por lo tanto, es una tutela ambivalente, en dos estratos, de la posición constitucional de los representantes populares.

#### ***A. Interposición del recurso***

Las normas modélicas de los recursos de reconsideración en contra de las decisiones de las mesas, replicadas por los reglamentos de los parlamentos territoriales, son los artículos 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 36.2 del Reglamento del Senado. En ambas se dispone que la interposición del recurso corresponde a la parte interesada. Se engloban dentro de esa categoría tanto los parlamentarios individuales como los grupos parlamentarios. Estos últimos, como hemos explicado en el apartado 4 de este capítulo, poseen interés legítimo suficiente para recurrir internamente una decisión disciplinaria.

No existen criterios sobre cuáles son los extremos formales que han de cumplirse en el escrito de interposición del recurso de reconside-

---

<sup>1097</sup> La única excepción en las Cámaras españolas es el artículo 34.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, en el que se habla de *recurso de reposición*.

<sup>1098</sup> Cfr. MORCILLO MORENO, Juana, “*El recurso de reposición*” en GARBERÍ LLOBREGAT, José: “*El procedimiento administrativo común*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, Tomo II, pp. 2073 y ss.

ración de actos parlamentarios sancionadores<sup>1099</sup>. Sin embargo, en términos generales podría decirse que los requisitos mínimos son los mismos de la interposición de un recurso administrativo de reposición, adaptados a las peculiaridades de la disciplina parlamentaria. Esto es:

- Nombre y apellidos del parlamentario recurrente o del Portavoz del grupo respectivo.
- Referencia al acto sancionador recurrido y a los motivos de “antirreglamentariedad” por los cuales se ejerce la impugnación.
- Referencia a la mesa como órgano al que está dirigido el escrito del recurso.
- Solicitud expresa de la suspensión de los efectos del acto recurrido, en caso de que el parlamentario o el grupo así lo pretendan.

Las normas de los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado que hemos mencionado *ut supra* no disponen ninguna indicación sobre el plazo para la interposición del recurso de reconsideración. Sin embargo, la mayoría de los reglamentos de los parlamentos territoriales sí establecen un plazo que oscila entre dos<sup>1100</sup> y quince<sup>1101</sup> días posteriores a la notificación del acto o acuerdo recurrido.

Finalmente, surge el interrogante sobre si la interposición del recurso de reconsideración produce la suspensión de los efectos del acto parlamentario sancionador impugnado. Nuestra opinión es que no, salvo

---

<sup>1099</sup> La carencia normativa o, en el mejor de los casos, la precariedad de contenido de las normas que regulan los recursos parlamentarios de reconsideración son una vicisitud constante a enfrentar en el análisis de la institución que venimos analizando. Ello ha sido puesto de relieve por ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 29, Madrid, 1990, p. 80.

<sup>1100</sup> Artículo 30.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el cual prevé el lapso de interposición más breve de todas las Cámaras española.

<sup>1101</sup> Artículos 29.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón y 32.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, los cuales prevén los lapsos de interposición más extensos de todas las Cámaras españolas.

que los reglamentos establezcan expresamente lo contrario<sup>1102</sup>. Opera aquí también la presunción de legitimidad que es característica tanto de los recursos administrativos como de la vía de recursos jurisdiccionales para la impugnación de los actos del poder público. Cosa distinta sería que la mesa acordara, bien *motu proprio*, bien a solicitud de parte, una suspensión de efectos hasta tanto sea definitivamente decidido el recurso de reconsideración<sup>1103</sup>.

### ***B. Audiencia de los interesados***

Interpuesto el recurso, los interesados tienen el derecho de alegar nuevos hechos o aportar documentos que no consten en el expediente originario y resulten fundamentales para la adecuada resolución del trámite. También, aunque sobre esto no exista previsión reglamentaria, es lógico reconocer el derecho a la asistencia letrada, propio de todas las instancias procesales y procedimentales en el ordenamiento jurídico español<sup>1104</sup>.

Por otro lado, para asegurar la celeridad del trámite y la seguridad jurídica, así como para evitar la indefensión, es necesario que para la concreción del principio de audiencia consustancial a las vías de reposición y de reconsideración<sup>1105</sup>, se emplee el principio de preclusividad. Así, la mesa deberá fijar un plazo para que, de manera oral o escrita, el parlamentario o su grupo aporten los nuevos hechos o documentos. Transcurrido este plazo, que ha de estar informado por el principio de economía procedimental, los interesados no podrían alegar nuevas razo-

---

<sup>1102</sup> Así ocurre en los artículos 28.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 30.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

<sup>1103</sup> Tal es, precisamente, el caso de lo dispuesto en el artículo 33.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

<sup>1104</sup> Cfr. GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, Faustino: *Op. Cit.*, 279 y ss.

<sup>1105</sup> Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: “*Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*”, 3era edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 2559.

nes en derecho y la mesa no está en la obligación de recibirlas ni considerarlas si fueren traídas al expediente de manera extemporánea.

### ***C. Resolución del recurso***

Consignado el escrito del recurso, la mesa adelantará la tramitación del mismo de acuerdo al principio de oficialidad de la acción pública. En este sentido, ha de impulsar el trámite del expediente asegurando la participación de las partes interesadas cuando a ello hubiere lugar y sin que haya dilaciones indebidas. Al respecto deben tenerse en cuenta varios factores.

En primer lugar, las mesas tienen el ineludible deber reglamentario de motivar la resolución del recurso de reconsideración. Ha de ser una *motivación congruente* en Derecho<sup>1106</sup>. En ello rige como regla inderogable la *interdicción de la reformatio in peius*<sup>1107</sup>. Resultaría inconstitucional desmejorar la posición subjetiva de diputados y senadores con base en los nuevos hechos y/o documentos alegados durante la tramitación del recurso de reconsideración.

Luego, la mesa debe cumplir los plazos establecidos para la resolución de las cuestiones jurídicas controvertidas. Ocurre aquí nuevamente que los reglamentos de los parlamentos autonómicos sí suelen prever plazos al efecto<sup>1108</sup>. En ello se diferencian de lo que ocurre en el Congre-

---

<sup>1106</sup> De manera general sobre los deberes de congruencia y de motivación en la jurisdicción constitucional, pero de utilidad para comprender la resolución de los recursos de reconsideración de actos parlamentarios disciplinarios, Cfr. GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*El derecho a una resolución motivada y congruente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, ARAGÓN REYES, Manuel y MARTÍNEZ-SIMANCAS, Julián (Coordinadores): “*La Constitución y la práctica del Derecho*”, Aranzadi y BCH, Pamplona, 1998, Tomo I, pp. 487 y ss.

<sup>1107</sup> Seguimos a MESEGUER YEBRA, Joaquín: “*El recurso potestativo de reposición*”, Bosch, Barcelona, 2002, pp. 31 y ss., quien trata de la interdicción de la *reformatio in peius* en el ámbito de los recursos de reposición.

<sup>1108</sup> Los artículos 29.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón y 32.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha prevén los mayores lapsos para la resolución del recurso:



so de los Diputados y en el Senado. También, de manera excepcional, el artículo 35.2 del Reglamento del Parlamento del País Vasco prevé la posibilidad de que la mesa resuelva el recurso de reconsideración fuera del lapso reglamentario (diez días). En este caso pensamos que deberá acordarse expresamente una prórroga del lapso de decisión, la cual deberá ser motivada y notificada a todos los interesados. De lo contrario se incurriría en una dilación indebida y en una lesión del derecho a estar informado del estatus del trámite. Pero, sobre todo, no se tendría certeza del momento en el cual el acto impugnado comienza a ser firme y, por lo tanto, puede ser recurrido por medio del amparo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En tercer lugar, la mayoría de los reglamentos establecen que, previa resolución del recurso, sea oída la junta de portavoces. Es éste un mecanismo adicional para reforzar el derecho a la defensa de los parlamentarios y de sus grupos. También es una manera de apuntalar la negociación y conciliación entre el grupo mayoritario y los grupos minoritarios. Éstos pueden transmitir sus compromisos en materia disciplinaria a la mesa, la cual, por su parte, no está obligada a decidir de acuerdo al parecer de la junta de portavoces, pues éste no tiene carácter vinculante sino meramente consultivo.

Por último, interesa destacar una modalidad de resolución del recurso presente en el Reglamento del Senado. El artículo 36.2 de ese instrumento normativo dispone que cuando dentro de la mesa no exista unanimidad en los criterios de resolución de la cuestión planteada por un parlamentario o grupo, deben traspasarse las competencias decisorias de ésta al pleno de la Cámara. Este último decidirá por mayoría absoluta, de acuerdo al principio mayoritario. La lógica en este caso es que, ante la imposibilidad del consenso en materia disciplinaria, la responsabilidad de la decisión controvertida no recaiga sobre el órgano rector de las Cámaras, sino sobre el órgano supremo de las mismas.

---

quince días. Por su parte, el artículo 30.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña dispone el plazo de cuatro días para que la mesa resuelva el recurso, el cual es el más breve de todas las Cámaras españolas.

### **5.2.2. Interés práctico del recurso de reconsideración frente a actos parlamentarios sancionadores: mecanismo de conciliación y/o integración política**

De lo anterior parece desprenderse que la vía interna de recursos para la defensa de la posición constitucional de los parlamentarios frente a los abusos disciplinarios emanados de los órganos de gobierno de las Cámaras asegura pocas posibilidades de eficacia en la protección y restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas. No deja de ser cierto que la mesa actúa como juez y parte en el trámite que resuelve la solicitud de reconsideración<sup>1109</sup>.

Sin embargo, más allá de esta apreciación *realista*, existe una poderosa razón por la cual los recursos de reconsideración revisten importancia práctica: éstos sirven de mecanismos de conciliación o integración política de conflictos (disciplinarios) entre el grupo mayoritario que domina la Cámara y el grupo minoritario al cual pertenece el parlamentario sancionado.

Para tratar este particular debe comenzarse reconociendo el *self-restraint* que, por lo general, caracteriza el ejercicio de las potestades sancionadoras de las Cámaras en España. Ello no obsta, sin embargo, para que, una vez que las medidas disciplinarias son adoptadas, éstas adquieran firmeza y no sean revocadas por los órganos sancionadores que las dictaron. Castigados los parlamentarios, raramente se reestablece la plenitud de la posición constitucional de éstos.

Lo dicho es especialmente válido para las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios. Las llamadas a la cuestión y al orden tienden a no trascender de la sesión del pleno o de la comisión en las cuales se las emplea. Y las medidas para la defensa de la sede no tendrían, en principio, por qué ocasionar conflictividad entre el grupo

---

<sup>1109</sup> El escepticismo en torno a la eficacia del recurso de reposición, que podría emerger también en el caso del recurso parlamentario de reconsideración, es una actitud reiterada en la doctrina. Por todos Cfr. SARMIENTO ACOSTA, Manuel: “*Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*”, Civitas, Madrid, 1996, pp. 145-146.

mayoritario y los grupos minoritarios de las Cámaras. Por lo general repelen las amenazas de elementos ajenos a la vida parlamentaria. En ese sentido, guardan poca relación con la pugna política desarrollada en el interior de los parlamentos.

Así, la zona de tensión institucional producida por la disciplina parlamentaria se circunscribe, de ordinario, al ámbito de los castigos por la inobservancia de los deberes inherentes a la condición de diputado y/o senador. Y es aquí donde aparece la posibilidad de convertir el recurso de reconsideración en un mecanismo de conciliación política.

Para las sanciones que venimos refiriendo son competentes dos órganos colegiados, esto es, la mesa y el pleno. Ambos se muestran como estructuras propicias para la integración de diferencias políticas. En ellos es posible institucionalizar el diálogo y lograr compromisos revestidos de juridicidad a partir de los cuales (i) los órganos sancionadores rectifiquen sus equívocos y desistan, por tanto, de mantener una voluntad punitiva antijurídica, (ii) los parlamentarios incumplidores de sus deberes enmienden sus conductas antirreglamentarias, y, no menos importante, (iii) el grupo mayoritario y los grupos minoritarios emprendan esfuerzos mancomunados para combatir la trivialización de la función parlamentaria a la que lleva el incumplimiento de los deberes de los diputados y senadores.

### **5.3. La defensa *ad extra* de la posición constitucional de diputados y senadores**

#### **5.3.1. Un breve recorrido por la historia del control jurisdiccional de los actos parlamentarios**

El control jurisdiccional de los actos parlamentarios es un tema transido de historicidad. Ha estado latente desde los orígenes medievales de la institución parlamentaria y, con una intensidad renovada, desde la emergencia de los órganos de jurisdicción constitucional a principios del siglo XX. Se trata, por supuesto, de un asunto sobre el que no hay soluciones definitivas. Sin embargo, a estas alturas del desarrollo institucional

del Parlamento se observa en el Derecho Comparado una tendencia clara de definir cuáles son los parámetros jurídicos, reglados, para la solución de los problemas engendrados por esta cuestión<sup>1110</sup>.

A la vanguardia de esa tendencia está España. No dudamos que sea el país pionero –concretamente– en el control de los actos parlamentarios no normativos<sup>1111</sup>. Ése es, vale decir, el control jurisdiccional aplicable a la disciplina parlamentaria. La posición constitucional de diputados y senadores es protegida frente a los actos parlamentarios sancionadores de acuerdo a ese eficaz instrumento que es el amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por eso, para realzar el significado de esta victoria en la lucha contra las inmunidades del poder, creemos oportuno avanzar un breve recorrido por los estadios teórico-prácticos que ha transitado el Estado de Derecho antes de llegar al punto en el que hoy se encuentra. Lo haremos en tres partes. Primero expondremos la teoría clásica sobre el control judicial de los actos del Parlamento. Luego haremos lo propio con la así llamada tesis revisionista. Y, por último, relataremos el camino abierto en los Estados Unidos para enjuiciar los actos internos del Congreso.

---

<sup>1110</sup> En contra de esta tendencia podrían ubicarse las críticas de BELLAMY, Richard: “*Political Constitutionalism: a Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*”, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2007, especialmente pp. 15-51, quien clama por un constitucionalismo de contenido más político y menos judicializado. Ello implicaría –piensa Bellamy– revertir la idea de que en el centro del constitucionalismo está la necesidad de protección los derechos fundamentales y, consecuentemente, del control jurisdiccional de los actos del poder público. De más está decir que, aunque respetamos el modo inteligente en que el autor esboza los argumentos, nos alejamos radicalmente de sus planteamientos.

<sup>1111</sup> Un buen resumen de lo que ha supuesto para la democracia constitucional española la experiencia de control jurisdiccional sobre los *interna corporis* se encuentra en NAVAS CASTILLO, Antonia: “*Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria*”, Revista de Derecho Político, Números 58-59, 2003-2004, pp. 471-480.

### ***A. The Blackstonian Paradigm: la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos del Parlamento***

En su conocidísima e influyente obra *Commentaries on the Laws of England* (1765), William Blackstone, glosando al jurista y parlamentario británico Edward Coke, afirma: “The power and jurisdiction of Parliament is so transcendent and absolute, that it cannot be confined, either for causes or persons, within any bounds”<sup>1112</sup>.

Esta cita sintetiza lo que ha sido denominado como *the blackstonian paradigm*<sup>1113</sup>, la interpretación anglosajona dominante sobre la posición constitucional del Parlamento y de sus privilegios, así como del marco de vigencia de la separación de poderes. Una concepción del Parlamento omnipotente e inexpugnable, cuya soberanía debía ser enteramente resguardada de las amenazas de la Corona y ante el cual los tribunales eran refrenados por la *nonjusticiability* de todos los actos parlamentarios (normativos y no normativos)<sup>1114</sup>. Por eso a Blackstone se lo consi-

---

<sup>1112</sup> Cfr. BLACKSTONE, William: “*Commentaries on the Laws of England. A Facsimile of the First Edition of 1765-1769*”, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1979, p. 156. Para profundizar sobre la vida y obra de Blackstone, quien acaso haya sido el más importante modelador del pensamiento constitucional anglosajón, Cfr. PREST, Wilfrid (Editor): “*William Blackstone. Law and Letters in the Eighteenth Century*”, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2008, 254 pp.; PREST, Wilfrid (Editor): “*Blackstone and his Commentaries*”, Hart Publishing, Oxford y Portland, 2009, 355 pp.; y BOORSTIN, Daniel J.: “*The Mysterious Science of the Law. An Essay on Blackstone’s Commentaries*”, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, reimpresión de la versión original de 1941, 253 pp.

<sup>1113</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s...*”, *Op. Cit.*, pp. 4-5.

<sup>1114</sup> Cfr. DE LOLME, Jean Louis: “*Constitución de Inglaterra*”, edición y estudio preliminar por Bartolomé Clavero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 141 y ss. Para una visión general de la conformación filosófica de la idea británica de soberanía, Cfr. VARELA SUANZES, Joaquín: “*La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*”, Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional (Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes), N° 1, 1998, pp. 87 y ss.

dera el padre de la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos del Parlamento<sup>1115</sup>.

Tales ideas también estuvieron presentes en la configuración de los parlamentos continentales después de la revolución francesa e, incluso, antes de ésta. Pero no adquirieron relevancia dogmática sino hasta su recepción formal en Alemania por parte de Rudolf von Gneist, quien en 1863 las transformó y propagó como la teoría de los *interna corporis*. Desde entonces el *blackstonian paradigm* fue prácticamente incuestionable hasta que comenzó a difundirse en Europa el pensamiento kelseniano de controlar jurisdiccionalmente las leyes para garantizar así la supremacía de las constituciones y la vigencia de los derechos fundamentales<sup>1116</sup>. Sin embargo, aún quedaba lejos la posibilidad de enjuiciar los *interna corporis*. Al respecto comenzó a debatirse políticamente a partir de la segunda post guerra, a pesar de que el mismo Kelsen venía advirtiendo desde los años veinte sobre la necesidad de proteger los derechos de la minoría en sede de la jurisdicción constitucional<sup>1117</sup>.

---

<sup>1115</sup> Parte de la literatura anglosajona considera que esta “teoría clásica” es una creación más historiográfica que real. Se argumenta que el objeto jurídico-institucional de la doctrina de la *parliamentary sovereignty* era controlar el poder del la Corona, no convertir al Parlamento en un poder omnipotente. Al respecto Cfr. PHILLIP A., Joseph: “*Beyond Parliamentary Sovereignty*”, *Anglo-American Law Review*, Vol. 18, 1989, pp. 91 y ss.

<sup>1116</sup> Al respecto es imprescindible el estudio de CRUZ VILLALÓN, Pedro: “*La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987. También sobre la formación de los sistemas de justicia constitucional en las democracias parlamentarias continentales, así como la puesta en entredicho de la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos parlamentarios, Cfr. SWEET STONE, Alec: “*Constitutional Courts and Parliamentary Democracy*”, *West European Politics*, Vol.25, No.1, Enero-2002, pp. 77 y ss. Y sobre el mismo tema., pero enfocado en los países de la Europa del este, consúltese SADURSKI, Wojciech; “*Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Post-communist States of Central and Eastern Europe*”, Springer, Dordrecht, Netherlands, 2008, especialmente pp. 1-26.

<sup>1117</sup> “(...) si la minoría debe estar asegurada en su existencia y eficacia políticas, tan importantes para la esencia de la democracia, si no ha de quedar expuesta a la arbitrariedad de la mayoría y la Constitución no ha de ser una *lex imperfecta*, entonces ha de tener la posibilidad

***B. The Millian Paradigm: la teoría revisionista del carácter incontrolable de los actos del Parlamento***

La antítesis del *blackstonian paradigm* es el *millian paradigm*<sup>1118</sup>. Este último supone la revisión de la teoría clásica del carácter incontrolable de los actos del Parlamento<sup>1119</sup>. Se inspira en las tesis de John Stuart Mill sobre el gobierno representativo analizadas en el capítulo I. Una vez que el Parlamento aseguró la esfera de su autonomía, los privilegios de las Cámaras comenzaron a ser vistos como instrumentos para la realización de la democracia representativa y no como poderes absolutos e incuestionables. Ello supuso, por un lado, el rompimiento de la equiparación blackstoniana entre Parlamento y soberanía y, por otro, un reenfoque de la sujeción de la institución parlamentaria (y sus poderes) a la Constitución<sup>1120</sup>.

Pero se trató de un rompimiento teórico, no práctico. Pasaron aproximadamente ochenta años desde la publicación del libro *Considerations on Representative Government* de Stuart Mill, en 1860, y la creación del primer Tribunal Constitucional europeo (Austria, 1920). Así emergió en los países continentales la posibilidad del control de constitucionalidad de las leyes, mas no del de los *interna corporis*. En Inglaterra, por su parte, se continuó funcionando según los esquemas blackstonianos, no sin que dejasen de presentarse algunos enfrentamientos entre los tribunales y el

---

de acudir al Tribunal Constitucional, sea directa o indirectamente” (Cfr. KELSEN, Hans: “*Esencia y valor de la democracia*” (Tubinga, 1929), KRK Ediciones, Colección Pensamiento, Oviedo, 2006, pp. 180-181).

<sup>1118</sup> Cfr. CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s...*”, *Op. Cit.*, pp. 6-8.

<sup>1119</sup> Cfr. PÉREZ TREVIÑO, José Luis: “*Una revisión de la soberanía del Parlamento británico*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 54, Madrid, 1998, pp. 173-181.

<sup>1120</sup> Cfr. PHILLIPS, O. Hood: “*Self-Limitation by the United Kingdom Parliament*”, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, Vol. 2, 1975, p. 449 y ELEFThERIADIS, Pavlos: “*Parliamentary Sovereignty and the Constitution*”, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 22, 2009, pp. 288-290.

Parlamento a propósito de intentos de control de aquéllos sobre éste<sup>1121</sup>. Y en los Estados Unidos la situación ya había tomado un rumbo diferente porque después de la conocida sentencia *Marbury vs. Madison*, dictada por la Corte Suprema en 1803, se estableció la doctrina del control de constitucionalidad consistente en la inaplicación de las leyes en los casos concretos cuando éstas contravengan la Constitución<sup>1122</sup>. Sin embargo, tampoco en los Estados Unidos era posible el *judicial review* sobre los *internal proceedings*, versión anglosajona de los *interna corporis*.

### ***C. Powell vs. McCormack: el giro estadounidense hacia el judicial review de los internal proceedings***

El 16 de junio de 1969 marca el hito del inicio del control jurisdiccional de los *internal proceedings* en los Estados Unidos de América<sup>1123</sup>. La Corte Suprema dictó la controvertida sentencia *Powell vs. McCormack*<sup>1124</sup>. En ella fueron examinadas y resueltas dos cuestiones<sup>1125</sup>: prime-

---

<sup>1121</sup> Cfr. NELSON, WILLIAM E.: “*marbury v. Madison: the origins and legacy of judicial review*”, University Press of Kansas, Kansas, 2000, Especialmente pp. 54-84; GRAVELLS, NIGEL: “*the united kingdom parliament acts: parliamentary sovereignty on trial*”, Canterbury Law Review, Vol. 12, 2006, pp. 317 Y ss.; TORRES MURO, IGNACIO: “*El control jurisdiccional de los Actos Parlamentarios en Inglaterra*”, Revista Española de Derecho Constitucional, n° 43, Madrid, 1995, especialmente pp. 59-69.

<sup>1122</sup> Cfr. CORWIN, Edward S.: “*The Supreme Court and Unconstitutional Acts of Congress*”, Michigan Law Review, Vol. 4, N° 8, 1906, pp. 616-630; TEPKER, Harry F.: “*Marbury’s Legacy of Judicial Review alter Two Centuries*”, Oklahoma Law Review, Vol. 57, 2004, pp. 127 y ss.; y, en España, AHUMADA RUIZ, María de los Ángeles: “*Marbury Versus Madison. Doscientos años (y más) después*”, Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional (Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes), N° 4, 2006, pp. 111 y ss.

<sup>1123</sup> Cfr. MATTHEWS, Lawrence F.: “*Adam Clayton Powell’s Exclusion from Congress: Increased Judicial Review of Legislative Action*”, University of Miami Law Review, Vol. 24, 1969-1970, pp. 389 y ss.

<sup>1124</sup> *Powell vs. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969). En España esta sentencia ha sido comentada por ORTEGA SANTIAGO, Carlos: “*El mandato...*”, *Op. Cit.*, pp. 190-193.



ro, si el poder judicial es competente para controlar los actos a través de los cuales la Cámara de Representantes *excluye* de la función parlamentaria a uno de sus miembros debidamente elegido por el electorado; segundo, si el poder de la Cámara para calificar y excluir a sus miembros está limitado a las causales taxativamente establecidas por la Constitución federal o, por el contrario, se trata de una materia abierta a la interpretación discrecional de la propia Cámara.

La primera de las cuestiones lleva a distinguir entre *power to exclude* y *power to expel*. Ambos son privilegios de las Cámaras del Congreso de los Estados Unidos previstos en la Constitución. El primero tiene que ver con *the qualification*<sup>1126</sup> (verificación) de los requisitos para la incorporación formal de los parlamentarios electos al Congreso: veinticinco años de edad, ser ciudadano desde hace siete años y habitar en el Estado de elección<sup>1127</sup>. De no verificarse tales requisitos la Cámara puede *excluir* al congresista electo por el voto de los dos tercios de sus miembros. El segundo tiene que ver con la *expulsión* de un parlamentario por razones propiamente disciplinarias. Es el *constitutional punishment by contempt* explicado en el capítulo II<sup>1128</sup>.

Ocurrió, entonces, que John William McCormack, *speaker* de la Cámara de Representantes, pidió al electo Adam Clayton Powell que, en

---

<sup>1125</sup> Cfr. ELLIS, Dorsey D.: “*Powell v. McCormack and the Power to Expel: Some Unanswered Questions Regarding the Framers’s Intent*”, Georgia Law Review, Vol. 5, N° 2, 1971, pp. 203 y ss.

<sup>1126</sup> Artículo I, Sección 5 de la Constitución: “[e]ach House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members”.

<sup>1127</sup> Artículo I, Sección 2 de la Constitución: “No Person shall be a Representative who shall not have attained to the Age of twenty five years, and been seven Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State in which he shall be chosen”.

<sup>1128</sup> Artículo 1, Sección 5, Cláusula 2 de la Constitución: “Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member”.

virtud de los escándalos éticos<sup>1129</sup> en los cuales estaba inmerso, se abstuviera del juramento de incorporación al Congreso. Powell rechazó tal exhortación y procedió a intentar juramentarse. Entonces el *speaker* promovió que la Cámara ejerciera el *power to exclude*, votara la exclusión de Powell y declarara vacante su escaño. La votación concluyó con 307 parlamentarios a favor y 106 en contra. Se adoptó la Resolución 278. Powell la recurrió judicialmente.

La Corte Suprema interpretó que la Cámara de Representante excedió sus poderes de calificación al excluir a un miembro por causales no previstas dentro de los requisitos para incorporarse como miembro del Congreso. Tales causales están taxativamente señaladas en el artículo 1, Sección 2 de la Constitución, las cuales no pueden ser interpretados extensivamente. La Cámara erró el trámite al calificar a uno de sus miembros por razones éticas, las cuales –hay que distinguir– pueden dar lugar a la expulsión disciplinaria (*power to expel*), pero no a la exclusión por descalificación<sup>1130</sup>.

Así, la decisión confirmó la preeminencia de la Corte Suprema como último intérprete de la Constitución y removió el dogma del carácter incontrolable de los *internal proceedings*<sup>1131</sup>. Sin embargo, no ha dado lugar a un *judicial activism* en la materia. A día de hoy el estatus de la cuestión es el siguiente: la Corte Suprema dejó abierta la vía para el control de esta clase de actos. Para ello reinterpretó el principio de separación de

---

<sup>1129</sup> En el texto de la sentencia se narra cuáles fueron esos hechos escandalosos: “During the 89th Congress, a Special Subcommittee on Contracts of the Committee on House Administration conducted an investigation into the expenditures of the Committee on Education and Labor, of which petitioner, Adam Clayton Powell, Jr., was chairman. The Special Subcommittee issued a report concluding that Powell and certain staff employees had deceived the House authorities as to travel expenses. The report also indicated there was strong evidence that certain illegal salary payments had been made to Powell's wife at his direction”.

<sup>1130</sup> Cfr. PALMER, Geoffrey W. R.: “*Adam Clayton and John Wilkes: an Analogue from England for the Men in the Marble Palace?*”, Iowa Law Review, Vol. 56, N° 4, 1971, pp. 725-728.

<sup>1131</sup> Cfr. EDITORIAL: “*Powell v. McCormack: Oral Argument?*”, Rutgers Law Review, Vol. 24, 1969-1970, p. 193.

poderes en el sentido de que éste garantiza que el Congreso no sufra entorpecimientos funcionales ocasionados por la acción del poder ejecutivo, pero no que las Cámaras estén exentas de control jurisdiccional<sup>1132</sup>. Pero también —muy importante— ha demostrado y sigue demostrando un *self-restraint* altamente respetuoso de la autonomía parlamentaria.

### 5.3.2. La opción española para el control jurisdiccional de los actos parlamentarios sancionadores: el amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

En España la opción jurisdiccional para el control de los *interna corporis* sancionadores no es, como en Alemania, el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales<sup>1133</sup>. Tampoco ha quedado a la casuística interpretativa del máximo guardián de la Constitución, como ocurre en Italia, en donde las competencias de la Corte Constitucional en la materia no están nítidamente establecidas ni legal ni jurisprudencialmente, sino que se las alcanza en la medida en que la misma Corte redefine el concepto de autonomía parlamentaria y el contenido de las relaciones entre los órganos constitucionales<sup>1134</sup>.

No puede decirse, entonces, que el control del Tribunal Constitucional español sobre los actos parlamentarios punitivos de las Cortes Generales y de las Cámaras autonómicas esté concebido en clave de *parte orgánica de la Constitución*. Por el contrario, tal control jurisdiccional existe —volvemos sobre la idea que ha presidido este capítulo desde el comien-

---

<sup>1132</sup> Tomamos la idea de lo dicho sobre el control jurisdiccional de las reglas de procedimiento de las Cámaras, y de los actos dictados en ejecución de tales reglas, en MILLERT, Michael B.: “*The Justiciability of Legislative Rules and the ‘Political’ Political Question Doctrine*”, California Law Review, Vol. 78, 1990, p. 1359.

<sup>1133</sup> Cfr. GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*El conflicto...*”, *Op. Cit.*, pp. 116 y ss.

<sup>1134</sup> Cfr. TORRES MURO, Ignacio: “*El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 17, Madrid, 1986, pp. 237-238.

zo— en clave de *parte dogmática de la Constitución*: el amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que se activa contra actos sin valor de ley que lesionen derechos fundamentales.

Ello alberga mucha importancia. No sólo por la especificidad que supone en el Derecho Comparado. Sino, sobre todo, por lo que denota de las relaciones (i) entre el Tribunal Constitucional y las Cámaras españolas y (ii) entre los grupos parlamentarios mayoritario y minoritario. Ambos tipos de relaciones —pensamos— conforman el marco en el cual deben analizarse todos los aspectos del control de los *interna corporis*. Cuando un acto sin valor de ley es cuestionado en su constitucionalidad se verifica una *tensión de poder* entre el Tribunal Constitucional y la Cámara parlamentaria que lo ha dictado. Y ello acontece porque, de una manera previa, se ha producido una *tensión poder-derechos fundamentales* entre el grupo mayoritario que domina dicha Cámara y el grupo minoritario al que pertenece el parlamentario que emplea la vía jurisdiccional.

Aplicando lo anterior a los actos parlamentarios sancionadores, debe decirse con Jiménez Campo<sup>1135</sup> que el amparo directo es un punto de intersección de los artículos 23 CE y 42 LOTC a propósito de la disciplina parlamentaria. Esta intersección traba la tensión de poder entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento del cual se trate, y hace patente la tensión poder-derechos fundamentales entre los grupos mayoritario y minoritario implicados en la controversia.

De seguida analizaremos, tratando de ponerlos en relación con los fenómenos disciplinarios de las Cámaras, (i) los requisitos para la interposición del recurso de amparo referido, (ii) la tramitación de dicho recurso, (iii) la resolución de su procedimiento y, por último, (iv) las vicisitudes que trae consigo el control jurisdiccional de los actos parlamentarios sancionadores.

---

<sup>1135</sup> Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “Sobre los derechos...”, *Op. Cit.*, p. 414.

### ***A. Requisitos para la interposición del recurso***

Los requisitos para interponer el recurso de amparo directo están establecidos en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Son requisitos que se exigen procesalmente, pero cuya naturaleza puede ser sustantiva.

*a. 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*

El primero de los requisitos legales para la interposición del amparo es que se trate de actos parlamentarios no normativos. Con ello se refuerza que el objeto del recurso no es el control de constitucionalidad en abstracto, sino la verificación de la concordancia entre un acto particular y el respeto de los derechos fundamentales. Eso excluye, por lo tanto, que los reglamentos sean impugnados por vía de amparo, pues, como es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, tienen valor de ley<sup>1136</sup>. Además, debe tratarse de actos parlamentarios dictados por las Cámaras en cuanto órganos constitucionales, no en cuanto administraciones funcionales. Por eso quedan fuera de este tipo de control los actos de la Administración parlamentaria. En relación con esto último debe decirse que, aunque la Constitución sólo crea el marco orgánico y funcional de las Cortes Generales, el legislador ha querido que los *interna corporis* de los parlamentos territoriales también sean recurribles por vía de amparo.

*b. Que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*

No todo acto parlamentario interno que viole los reglamentos de las Cámaras es susceptible de control mediante amparo constitucional. Para que proceda este remedio jurisdiccional han de ser afectados los

---

<sup>1136</sup> Véanse las SSTC 101/1983, 122/1983 y 119/1990.

derechos fundamentales. Ocurre, sin embargo, que el derecho que abre la puerta de la jurisdicción constitucional a los parlamentarios es el 23.2 CE. Y éste, por ser un derecho de configuración legal, se ha convertido en el conducto para llevar al Tribunal Constitucional la violación de derechos reglamentarios. Se ha producido en este ámbito un activismo judicial por parte de los propios parlamentarios, a partir del cual han sido puestas a prueba la prudencia y capacidad de *self-restraint* del Tribunal Constitucional, el cual, pensamos, ha actuado con mucho comedimiento, pero no ha podido evitar –en palabras de Aragón Reyes<sup>1137</sup>– el decaimiento de la calidad y coherencia de sus propias decisiones judiciales.

*c. Podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.*

El plazo de tres meses es, por decirlo de algún modo, el requisito de más talante procesal de todos los que deben concurrir para que el amparo sea admisible. En la práctica, aunque el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que los actos recurribles deben ser firmes de acuerdo a las normas internas, los actos disciplinarios son impugnables desde el momento de su exteriorización<sup>1138</sup>. Ello es

---

<sup>1137</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Algunas consideraciones sobre el recurso de amparo*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, p. 1834.

<sup>1138</sup> El Tribunal Constitucional ha señalado la necesidad de la firmeza del acto, pero no ha dicho en qué consiste tal firmeza. También ha aclarado que no existe vía judicial previa que agotar antes de recurrir a través del amparo directo: “La representación de la Asamblea Regional de Cantabria –dice el Tribunal Constitucional– invoca en sus alegaciones la concurrencia de una causa de inadmisión de la demanda, que en esta fase procesal sería de desestimación, consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial previa, dado que los actores dejaron caducar los recursos contencioso administrativos que habían interpuesto frente a la resolución sancionadora ahora traída ante nosotros. La alegación debe ser rechazada, ya que el art. 42 de la LOTC, a cuyo amparo se interpone la presente demanda, no exige que hayan de apurarse los remedios jurisdiccionales ordinarios antes de pedir el amparo constitucional. El citado precepto de nuestra Ley Orgánica requiere únicamente que las decisiones o actos sin valor de Ley de las Cámaras parlamentarias que se pretendan impugnar en amparo sean, con

así porque, como quedó explicado, en los reglamentos no están expresamente previstos recursos en contra de los actos sancionadores<sup>1139</sup>. El recurso de reconsideración que puede intentarse es genérico y, lo más importante, tiene carácter potestativo. Por eso en nada condiciona el acceso a la vía judicial.

### ***B. Tramitación del recurso***

El inicio del procedimiento corresponde a parte interesada legitimada para ello. En el caso concreto del amparo directo, están legitimados el parlamentario cuyos derechos fundamentales han resultado lesionados, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal. Así lo dispone el artículo 46.1a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>1140</sup>. Los grupos parlamentarios no figuran en la ley como sujetos con legitimación procesal en este procedimiento. Ello no obsta, sin embargo, para que éstos puedan recurrir los actos parlamentarios sancionadores vía amparo. El interés legítimo que tienen para hacerlo salta a la vista. Por eso, como ha sostenido Aragón Reyes<sup>1141</sup>, debe asumirse que la norma citada no reduce la legitimación a los sujetos de derecho mencionados en ella, sino

---

arreglo a las normas internas de tales Cámaras, decisiones o actos firmes (STC 136/1989, FJ 1)”.

<sup>1139</sup> Así lo ha establecido el propio Tribunal Constitucional: “(...) en el caso que nos ocupa el requisito de la firmeza de la resolución impugnada debe darse por cumplido, ya que el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria no contempla procedimiento alguno a través del cual les quepa a los Diputados alzarse en queja frente a las decisiones sancionadoras que el Presidente adopte en el ejercicio de su potestad disciplinaria, ni las leyes procesales arbitran tampoco cauces reactivos contra tales decisiones ante los Tribunales de Justicia (STC 136/1989, FJ 1)”.

<sup>1140</sup> El análisis completo sobre la legitimación procesal de estas categorías de sujetos se encuentra en TORRES MURO, Ignacio: “*La legitimación en los procesos constitucionales*”, prólogo de Francisco Rubio Llorente, Reus, Madrid, 2007, pp. 201-230.

<sup>1141</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: “*Artículo 162. –Legitimación en los procesos constitucionales*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo XII, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999, p. 265.

que realiza unas “concreciones procesales” que son –agregamos nosotros– enunciativas mas no taxativas.

La demanda debe incluir los hechos acaecidos y el Derecho que fundamenta las pretensiones del recurrente. Con la demanda se presentarán también (i) el documento que acredite la representación del solicitante del amparo; (ii) la copia, traslado o certificación de la resolución recaída en el procedimiento judicial o administrativo; y (iii) tantas copias literales de la misma y de los documentos presentados como partes en el previo proceso, si lo hubiere, y una más para el Ministerio Fiscal (artículo 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

A continuación el Tribunal Constitucional debe decidir la admisión del recurso de amparo presentado por los sujetos legitimados para ello. Ha de hacerlo de acuerdo a los criterios de fondo establecidos en el artículo 50.1b de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Eso supone un juicio sobre la “especial trascendencia constitucional”<sup>1142</sup> de la cuestión controvertida.

Tal trascendencia, en el caso de la impugnación de los actos parlamentarios sancionadores, consiste, pensamos, (i) en la protección de los derechos fundamentales de los parlamentarios, así como en la defensa de los intereses de los grupos y partidos, (ii) en la protección de la relación pública de representación política entablada entre representantes populares y representados y, finalmente, (iii) en la realización, dentro del ámbito de las Cámaras, de la pedagogía del precedente constitucional en la resolución de cuestiones de trascendencia constitucional, lo cual es especialmente importante en materia parlamentaria sancionadora.

Finalmente, admitida la demanda, el Tribunal debe resolver los incidentes de suspensión, si los hubiere. A continuación se oyen las ale-

---

<sup>1142</sup> El criterio de la “trascendencia constitucional” en materia de amparo es analizado por MATIA PORTILLA, Francisco Javier: “*La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 86, 2009, pp. 343 y ss. y, de manera monográfica, por HERNÁNDEZ RAMOS, Mario: “*El nuevo trámite de admisión del recurso de amparo constitucional*”, Reus, Madrid, 2009, pp. 192 y ss.



gaciones de las partes y, luego del lapso procesal otorgado para ello, se debe pasar a la resolución del procedimiento.

### ***C. Resolución del procedimiento***

El procedimiento de amparo incoado por la impugnación de actos parlamentarios sancionadores ha de terminar mediante sentencia del Tribunal Constitucional. En ella se ha de acordar o denegar la protección jurídica pretendida por los diputados o senadores recurrentes. Así lo dispone el artículo 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La denegación procede cuando el Tribunal ha verificado que no se han lesionado los derechos fundamentales invocados. En cambio, el amparo se acuerda si se verifica tal violación. Ello da lugar a una protección jurídica que puede ser total o parcial. Total cuando se responde afirmativamente a todas las pretensiones de los parlamentarios sancionados. Parcial cuando el Tribunal, examinando el contenido del acto punitivo y sus efectos sobre la posición constitucional de diputados o senadores, determina que el alcance de la lesión no coincide con los términos en que los recurrentes han planteado la controversia.

Finalmente, el texto de la sentencia que acuerde el amparo debe adecuarse a los extremos del artículo 55.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a saber: (i) declarar la nulidad del acto, decisión o resolución impugnada, (ii) el reconocimiento del derecho fundamental lesionado y, por último, (iii) la adopción de las medidas apropiadas para el restablecimiento de la situación jurídica infringida. A ello se suma, por supuesto, la necesidad de motivación y congruencia.

### ***D. Las vicisitudes del control jurisdiccional de los actos parlamentarios sancionadores***

Para finalizar nuestro análisis debemos fijar la atención en las dos vicisitudes más importantes que presenta la interposición del recurso de amparo para la defensa de la posición constitucional de diputados y senadores. La primera es la suspensión de los efectos del acto sancionador recurrido. La segunda es la eventual declaratoria de nulidad no sólo del

acto concreto que afecta el estatuto y mandato de los parlamentarios castigados, sino de todos aquellos actos, acuerdos o resoluciones dictados en ausencia del diputado o senador sancionado inconstitucionalmente, a cuyos procesos de formación éstos tenían derecho a integrarse. Veámoslas por separado.

*a. Los efectos suspensivos del recurso de amparo constitucional sobre los actos parlamentarios sancionadores*

El artículo 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que este órgano puede declarar, de oficio o a instancia de parte, la suspensión total o parcial del acto recurrido. Para ello debe abrirse una pieza separada en la que se ha de resolver –con audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal y dentro de un plazo que no excederá de tres días– el incidente de la suspensión<sup>1143</sup>. El mismo Tribunal, en su auto 340/1996, de 25 de noviembre, FFJJ 3 y 4, se ha pronunciado sobre la relación entre su propio poder para suspender los efectos de los actos jurídicos impugnados y la tutela de los derechos fundamentales.

Aplicando lo anterior a la disciplina parlamentaria, los diputados y senadores que recurren por vía de amparo solicitan, por lo general, la suspensión de efectos del acto impugnado. Para ello han intentado acreditar –según es doctrina reiterada del máximo intérprete de la Constitución<sup>1144</sup>– el perjuicio irreparable que sufrirían de no acordarse la suspen-

---

<sup>1143</sup> El procedimiento incidental para la adopción o no de la suspensión del acto impugnado está exhaustivamente explicado en FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *“El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional”*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 337-357.

<sup>1144</sup> Véase el ATC 143/2000, de 12 de junio, FJ 1: “El art. 56.1 LOTC dispone que la Sala que conozca de un recurso de amparo suspenderá, de oficio o a instancia del recurrente, la ejecución del acto o resolución impugnados “cuando la ejecución hubiere de ocasionar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad”, si bien no procederá la suspensión cuando de ella puede seguirse perturbación grave de los intereses generales, o de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero. Con fundamento en la indicada norma, este Tribunal viene manteniendo que la suspensión de la ejecución de una resolución judicial comporta per se una perturbación del interés general consistente en mantener su eficacia (por todos,

sión requerida. El Tribunal Constitucional, por su parte, no ha acordado nunca tal suspensión. Ha hecho uso —como sostiene Pérez Tremps<sup>1145</sup>— del amplio margen de apreciación del cual goza en esta materia. En ello ha jugado un papel decisivo el hecho de que a la posibilidad de suspensión de efectos de las medidas sancionadoras se la vincula con el principio de inmediatez. No se han encontrado efectos que haya que suspender, ha interpretado el Tribunal<sup>1146</sup>, porque las sanciones recurridas han sido de inmediata ejecución. Una vez interpuesto el amparo ya el acto recurrido se había consumado por entero, de modo que no cabía considerar la suspensión de efecto sino pasar directamente a la determinación de las medidas apropiadas para restablecer los derechos fundamentales infringidos, si ese era el caso.

Por nuestra parte, nos parece que el criterio del Tribunal no ha sido en abstracto, sino concreto. Por eso se ha limitado a la consideración de las sanciones derivadas de las llamadas a la cuestión y al orden, y de las medidas para la defensa de la sede. En éstas rige el principio de inmediatez, como ya ha sido explicado. Sin embargo, en las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios no impera tal principio. Ocurre, además, que las sanciones en este ámbito pueden ser de efectos más prolongados. De ahí que creamos conveniente que en el futuro el máximo intérprete del Texto Fundamental distinga el subsistema de disciplina parlamentaria del cual procede el acto punitivo impugnado. En ello estriba la posibilidad de verificar si es necesario o no acordar la suspensión de efectos y que el recurso de amparo contra los fenómenos

---

AATC 47/1998 y 88/2000), por lo que corresponde al demandante de amparo acreditar que la ejecución haría perder al amparo su finalidad (AATC 136/1996 y 13/1999, entre otros muchos), causándole un perjuicio irreparable (ATC 69/1997)".

<sup>1145</sup> Cfr. PÉREZ TREMPs, Pablo: "*El recurso de amparo*", Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p. 279.

<sup>1146</sup> Por todas véase STC 129/2006, de 24 de noviembre, Antecedente N° 5.

punitivos intracámaras no pierda su finalidad<sup>1147</sup>. No en vano parte de la doctrina ha dicho que, en materia sancionadora, la pertinencia y procedencia de la medida suspensiva dependen enteramente de la naturaleza de la medida punitiva de que se trate<sup>1148</sup>.

*b. El alcance de la nulidad de las sesiones y demás actos suscitados durante la suspensión de un parlamentario sancionado inconstitucionalmente*

Otro tema difícil es el del alcance de la nulidad de las sesiones, actos y acuerdos dictados por el pleno o por las comisiones en ausencia de un parlamentario sancionado inconstitucionalmente. En los antecedentes de las cuatro sentencias sobre disciplina parlamentaria que ha dictado el Tribunal Constitucional se lee que los recurrentes solicitaron la nulidad de los actos de la Cámara que fueron suscitados cuando ellos estuvieron ausentes en virtud de medidas de suspensión-sanción.

La respuesta del guardián de la Constitución ha sido siempre la misma: no son nulos los actos parlamentarios dictados en ausencia de los parlamentarios sancionados (constitucional o inconstitucionalmente) porque debe protegerse el derecho fundamental al cargo público representativo del resto de los miembros de la Cámara. Además —razona el máximo Tribunal— la ausencia de un parlamentario castigado por lo general no modifica sustancialmente la proporción minoría-mayoría existente en el momento de la imposición de la sanción. Así quedó declarado en la STC 136/1989, FJ 4:

En cuanto al alcance del amparo que se nos pide, pretenden los actores que se les reestablezca en la integridad de su derecho mediante la repetición de las sesiones de la Asamblea a las que se les impidió acceder (...). El art. 55.1 de la LOTC permite

---

<sup>1147</sup> Al respecto Cfr. PÉREZ TREMPES, Pablo: “Artículo 55” en REQUEJO PAGES, José Luis (Coordinador): “Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, p. 885.

<sup>1148</sup> Cfr. MONTAÑÉS PARDO, Miguel Ángel: “La suspensión cautelar en el recurso de amparo. Prontuario de jurisprudencia constitucional”, Aranzadi, Elcano, 2001, p. 58.

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 su 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 esta es una medida que, no habiendo los recurrentes acreditado 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.

Parece que negando la nulidad de los actos en los cuales no pudo participar el parlamentario sancionado, el Tribunal Constitucional se ha atenido a los principios de (i) conservación de los actos del poder público y (ii) mínima perturbación de derechos e intereses de terceros de buena fe ajenos a la tutela, los cuales fueron desarrollados en la temprana STC 4/1982, de 8 de febrero<sup>1149</sup>.

Lo anterior lleva a averiguar si la aplicación de dichos principios concede cierta validez a los efectos de los actos parlamentarios sanciona-

---

<sup>1149</sup> “El alcance de los pronunciamientos de la sentencia que conceda el amparo, según el artículo 55.1.a) de la LOTC, y tenga que declarar la nulidad de una resolución judicial, por haberse impedido el pleno ejercicio de derechos y libertades protegidos por la Constitución, debe estar sometido al principio de la máxima conservación de las actuaciones procesales y de la mínima perturbación de los derechos e intereses de terceras personas, en cuanto sea compatible con la tutela del derecho fundamental violado, ya que los efectos de la declaración deben ser los absolutamente necesarios, sin extensiones no exigidas que perjudiquen el procedimiento seguido, y los derechos y obligaciones de personas sin relación directa con tal tutela” (FJ 8). También, sobre el significado y alcance de estos principios en el marco de la protección efectiva de los derechos fundamentales Cfr. GÓMEZ AMIGO, Luis: “*La sentencia estimatoria del recurso de amparo*”, Aranzadi, 1998, pp. 265 y ss.

dores inconstitucionalmente dictados<sup>1150</sup>. Nuestra opinión es que no. A pesar de la vulneración de los derechos de los parlamentarios castigados ilegítimamente, el máximo Tribunal ha *dosificado* los efectos de la lesión declarada de acuerdo a la consideración de otros bienes jurídicamente relevantes tales como, por ejemplo, el funcionamiento de las Cámaras y la representación colegiada del electorado español<sup>1151</sup>.

No hay que perder de vista que toda decisión que declare la protección de un parlamentario sancionado inconstitucionalmente tiene la característica de “sentencia estimatoria de difícil cumplimiento”<sup>1152</sup>, lo cual es especialmente patente en la determinación del alcance de los efectos de dichas sentencias<sup>1153</sup>. La naturaleza de las sanciones parlamentarias imposibilita, en cierta manera, que los efectos del amparo declarado con lugar restablezcan la integridad de la situación jurídica previa a la lesión del derecho fundamental, según lo exige el artículo 53.1c de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>1154</sup>. Lograrlo ya resulta cuesta arriba en

---

<sup>1150</sup> En general, sobre el problema de la validez de los efectos de los actos parlamentarios sin valor de ley que han sido declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, Cfr. PIBERNAT DOMÉNECH, Xavier: “*Los pronunciamientos contenidos en las sentencias de otorgamiento de amparo constitucional*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 9, 1990, pp. 154-155.

<sup>1151</sup> Una opinión ligeramente diferente a la nuestra en PÉREZ TREMP, Pablo: *Op. Cit.*, p. 862, para quien la consideración de “otros bienes jurídicamente relevantes” no debe privar al recurso de amparo de su función reparadora.

<sup>1152</sup> Coincide con esta opinión MORALES ARROYO, Jesús María: “*El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 150-162.

<sup>1153</sup> Con razón se ha dicho que la determinación de los efectos de las sentencias constitucionales es una de las más arduas problemáticas de la jurisdicción constitucional, tanto por la complejidad de las vicisitudes implicadas como por el escaso apoyo normativo con que su resolución debe afrontarse. Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco; GÓMEZ MONTORO, Ángel José; MEDINA GUERRERO, Manuel y REQUEJO PAGES, José Luis: “*Constitución y procesos constitucionales*”, 2da Edición, McGraw Hill, Madrid, 2000, pp. 143 y ss.

<sup>1154</sup> Por eso Carmona Cuenca describe como una conducta jurisdiccional recurrente, típica, el hecho de que el Tribunal Constitucional declare la lesión de los derechos fundamenta-

buena parte de los ámbitos protegidos por el mecanismo del amparo<sup>1155</sup>. Mucho más en la esfera de lo parlamentario, cuando está en juego la nulidad de actos a través de los cuales se expresa la voluntad general y, más concretamente, la emanación de leyes. Pero eso no desdice, ni mucho menos, de su utilidad para refrenar la eventual arbitrariedad de los órganos de gobierno interno y para modelar, de acuerdo a una suerte de fuerza de precedente<sup>1156</sup>, las futuras actuaciones punitivas de las Cámaras.

---

les de los parlamentarios pero no anule el acto sin valor de ley que causa tal lesión. Al respecto Cfr. CARMONA CUENCA, Encarna: “*La crisis del recurso de amparo. La protección de los derechos fundamentales entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional*”, Universidad de Alcalá, Alcalá, 2005, p. 66.

<sup>1155</sup> El tema es tratado por CARRILLO, Marc: “*La reparación de las vulneraciones de derechos en la sentencia estimatoria de amparo (1999-2001)*” en PÉREZ TREMPES, Pablo (Coordinador): “*La reforma del recurso de amparo*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 110 y ss.

<sup>1156</sup> Pensamos que las declaraciones del Tribunal Constitucional en materia de disciplina intracámaras crean precedentes judiciales encuadrables dentro de la así llamada doctrina “maximalista” del Derecho Constitucional estadounidense, esto es, la creación de una fuerza normativa vinculante que trasciende el caso concreto, que no se agota en éste, sino que, por el contrario, se extiende a casos en los cuales los elementos que conforman la estructura de la controversia son análogos. Al respecto Cfr. MAGALONI KERPEL, Ana Laura: “*El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*”, McGraw Hill, Madrid, 2001, pp. 89 y ss. Y de manera general, sobre el precedente constitucional en el ámbito de la judicatura española, pero útil en cuanto explica la fuerza vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional, Cfr. PÉREZ SÁNCHEZ, Gerardo: “*El valor del precedente y el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*” en REVENGA SÁNCHEZ, Miguel (Coordinador): “*El Poder Judicial. VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 791 y ss.

## CONCLUSIONES

Nos corresponde ahora sintetizar las conclusiones de este trabajo. Para hacerlo intentaremos hilvanar con la mayor claridad posible los principales resultados de la investigación realizada.

### I

La disciplina parlamentaria no es una realidad unívoca. Su concepto, por lo tanto, tampoco lo es. A ésta puede entenderse (i) como arte para el gobierno de las asambleas políticas, (ii) como disciplina de grupo y, por último, (iii) como sistema jurídico sancionador con el cual se castigan las conductas antirreglamentarias de los parlamentarios y demás personas ajenas a las Cámaras. El objeto de la presente investigación ha sido la tercera de las acepciones, la sancionadora. Sin embargo, para delimitarlo de manera negativa resultó necesario hacer un esbozo de los otros dos significados que son aceptados como conceptos válidos de la disciplina parlamentaria.

### II

El ámbito al cual pertenece la disciplina parlamentaria como *arte para el gobierno de las asambleas legislativas* es el de la filosofía política. Comprende principios universales de funcionamiento institucional de las Cámaras que no están positivados. No poseen, en consecuencia, rango estatutario (tradición anglosajona), ni rango reglamentario (tradición continental). Se trata de los principios de la teoría general del gobierno intracámaras que fue desarrollada a finales del siglo XVIII por autores liberales de la talla de Burke, Constant y Guizot, la cual alcanzó sistematiza-



ción definitiva con la publicación de las *Political Tactics* de Jeremy Bentham en el año 1791.

En esa obra se establecieron los medios que debían ser implementados para el correcto funcionamiento de la institución parlamentaria. Éstos serían posteriormente recogidos a lo largo del siglo XIX en la mayoría de los reglamentos y estatutos de las asambleas políticas de occidente, tanto continentales como anglosajonas. Fueron soluciones prácticas ordenadas (i) a garantizar la libertad total de los parlamentarios, (ii) a alcanzar actos a través de los cuales se expresara la voluntad general de las naciones y (iii) a preservar las asambleas políticas de las amenazas internas y/o externas que entorpeciesen el cumplimiento de los fines institucionales de las mismas.

Acaso la más importante característica de la disciplina parlamentaria en sentido clásico es su talante individual. A las Cámaras se las consideraba agregados de parlamentarios individuales. La representación política de la nación excluía a los partidos y a las facciones. Aunque éstos existían, pues su conformación se ha suscitado siempre de manera natural, la lógica de los pensadores liberales apuntaba a fortalecer el rol de los parlamentarios singulares. Gobernar las asambleas políticas equivalía a integrar a los representantes de la nación en la formación de la voluntad corporativa del Parlamento, sin que mediase ninguna estructura intermedia entre la Cámara y los parlamentarios concretos. Sólo así era posible (i) atemperar los efectos negativos de la confrontación entre partidos o facciones, (ii) hacer prevalecer la recta razón en la elaboración de las leyes que articularían moralmente a las partes de la sociedad, y (iii) potenciar el pleno ejercicio de la libertad política de los parlamentarios.

### III

La segunda de las acepciones –la disciplina parlamentaria como *disciplina de grupo*– sí se encuadra dentro del Derecho Positivo. Es Derecho Constitucional. Sus fuentes en el ordenamiento jurídico español, que es la esfera en la cual la examinamos, son: (i) la Constitución, (ii) los reglamentos de las Cámaras y (iii) los reglamentos internos de los grupos

parlamentarios. La Constitución, en sus artículos 6, 66.1, 78.1 y 99.1, por medio de los cuales se entrelazan los partidos políticos y los grupos parlamentarios. Los reglamentos de las Cámaras, en cuanto éstos son los instrumentos jurídicos idóneos para regular la organización y actividad de los grupos, así como para atribuir competencias a los portavoces de los mismos. Y los reglamentos internos de los grupos, pues en ellos se establecen las conductas de los diputados y senadores que son sancionables en sede de las Cámaras de acuerdo al Derecho interno de los partidos.

El mayor problema de la disciplina de grupo es la aparente colisión entre este régimen sancionador y la prohibición de mandato imperativo del artículo 67.2 CE. Sin embargo, la disciplina intragrupos no vulnera necesariamente la norma citada. Esta vicisitud queda resuelta a la luz del artículo 6 de la Constitución, cláusula del Estado de partidos. La disciplina interna de los grupos es una condición *sine qua non* del Estado de partidos que es instrumentalizada por el ordenamiento jurídico para la consecución (i) del parlamentarismo racionalizado, (ii) la estabilidad del Gobierno y (iii) la unidad de la representación política dentro del Estado autonómico.

La necesidad de armonizar los artículos 6 y 67.2 de la Constitución lleva a interpretar dichas normas de la siguiente manera: a) En principio, los parlamentarios tienen garantizada la plena libertad de su mandato (artículo 67.2 CE) frente a cualesquiera instrucciones provenientes del electorado, partidos, grupos de presión, otros poderes públicos, etc. b) Sin embargo, es constitucionalmente lícito que diputados y senadores reciban instrucciones provenientes del partido político al cual pertenecen si consienten en someterse libremente a las obligaciones disciplinarias que trae consigo la condición de militantes y/o miembros de un grupo. En este caso, los parlamentarios no podrían invocar la protección jurídica del artículo 67.2 CE. Han optado por ejercer la libertad de agruparse y actuar políticamente de acuerdo a los esquemas del Estado de partidos trazados por el artículo 6 CE. c) Si se quebrara la libre aceptación de dichas obligaciones, se activarían nuevamente las garantías del artículo 67.2 CE y, con independencia del modo electoral en que se haya alcanzado el escaño, es decir, a través de listas partidistas cerradas y bloqueadas, los diputados y senadores no estarían obligados a vincularse a los mandatos

del partido político. Aquí el ordenamiento jurídico complementa la interdicción del mandato imperativo del artículo 67.2 CE con la alternativa institucional a la disciplina intragrupos que es el grupo mixto, en el cual se integran los parlamentarios sin que sean requeridos nexos ideológicos ni exigencias disciplinarias.

Los procesos técnicos a través de los cuales se realiza en la práctica la disciplina grupal son: (i) la *parlamentarización orgánica* de los partidos políticos, ocurrida por medio de los reglamentos de las Cámaras, y (ii) la *parlamentarización material* de los partidos, encauzada a través de los reglamentos internos de cada grupo. En virtud del primero las estructuras jerárquicas de los partidos políticos son replicadas en los grupos parlamentarios. Ello se concreta, principalmente, en la figura del portavoz. Éste dirige la actividad de los grupos y de los parlamentarios individuales de acuerdo a las directrices del partido, a cuyo andamiaje de poder generalmente pertenece. Y el segundo, por su parte, guarda relación con el modo en que los estatutos internos de los partidos son reflejados en los reglamentos de los grupos. Tales estatutos aportan el contenido sustantivo con el cual los portavoces condicionan jurídica y disciplinariamente el quehacer de diputados y senadores.

#### IV

Con respecto a la disciplina parlamentaria en cuanto *sistema jurídico sancionador*, ésta tiene su origen en la tradición inglesa. Los primeros castigos a parlamentarios datan del siglo XVI. Desde entonces se ha considerado que el Parlamento británico posee unos poderes disciplinarios inherentes, un derecho de autopreservación que se ejerce frente a parlamentarios y no parlamentarios, y frente a la Corona y a los tribunales, con el objeto de asegurar la dignidad de la institución parlamentaria. Esos poderes tienen naturaleza de privilegio constitucional porque se ejercen de manera exclusiva y excluyente por parte de las Cámaras. Se los denomina *punishment by contempt* y constituyen, junto a la *freedom of speech* y a la *freedom from arrest or molestation*, la trilogía clásica de los privilegios parlamentarios.

El *punishment by contempt* estaba precedido de dos implicaciones teórico-prácticas. La primera, la distinción entre *Lex terrae* y *Lex parliamenti*. La segunda, la concepción del Parlamento como un órgano jurisdiccional: *the High Court of Parliament, the High Court of the Realm*. La *Lex terrae* era el Derecho Común aplicado por los tribunales ordinarios de justicia. La *Lex parliamenti* era el Derecho aplicable dentro de los muros del Parlamento, aplicado de manera exclusiva y excluyente por el Parlamento mismo. Así, se consideraba que la institución parlamentaria tenía una auténtica jurisdicción. Y la vertiente penal de dicha jurisdicción consistía, precisamente, en el poder de castigar las violaciones de los privilegios parlamentarios, conocidas como *breach of privilege* o, simplemente, *contempt*.

La jurisdicción penal del Parlamento se ejercía a través de una discrecionalidad casi ilimitada. Al *speaker* correspondía determinar qué acto o conducta constituía una violación de privilegio. Para ello se distinguía entre los miembros del Parlamento y las terceras personas ajenas a las Cámaras. Los parlamentarios podían ser sancionados tanto por conductas que obstaculizaran el funcionamiento normal de las Cámaras como por razones éticas que afectaran a la dignidad del Parlamento. Los terceros, en cambio, no resultaban sancionables en virtud de conductas anti-éticas, sino, únicamente, por atentar en contra de los *parliamentary business*. En ambos casos se procedía bajo el entendido de que con los castigos impuestos no se defendía la legalidad general, sino que se preservaban tanto la autoridad moral como la funcionalidad de la institución parlamentaria. Y con respecto a las sanciones aplicables, su determinación también quedaba a la entera discreción del Parlamento. Oscilaban entre la llamada al orden y el arresto en el caso de los terceros, y la llamada al orden y la expulsión del Parlamento, pasando por multas y amonestaciones por digresiones en el uso de la palabra, cuando se trataba de parlamentarios. En este punto debe añadirse que, a pesar de la amplitud de los poderes de las Cámaras en materia disciplinaria, el *punishment by contempt* era ejercido comedidamente, de acuerdo a una bien enraizada cultura institucional de *self-restraint*.

## V

Hay dos fenómenos de gran importancia en la historia y desarrollo de la disciplina parlamentaria: el obstruccionismo y el filibusterismo. Las prácticas obstructivas existen desde que el Parlamento existe como institución. No es, sin embargo, hasta el siglo XIX cuando, en virtud de los desórdenes causados por el nacionalismo irlandés, concretamente por la *irish brigade* (1887), se cobró conciencia del obstruccionismo en cuanto problema disciplinario. A partir de ese momento quedó claro que el obstruccionismo es un problema permanente del Derecho Parlamentario porque toma ocasión de las reglas de orden, de las normas de procedimiento, para obstaculizar la legítima adopción de decisiones por parte de las mayorías. En este sentido, los medios obstructivos son “formalmente” jurídicos y esta patología parlamentaria se enquistó en las relaciones mayoría-minoría. Por eso es dentro de las relaciones mayoría-minoría donde deben contextualizarse las soluciones a los problemas de obstrucción parlamentaria. Ha de tenerse en cuenta que la eficacia de la lucha contra el obstruccionismo (i) depende de los usos y costumbres de cada Cámara concreta, (ii) que la experiencia demuestra que una excesiva rigidez en las formas y disciplina parlamentarias podría ocasionar más desórdenes de los que pretenden solventarse y, no menos importante, que (iii) la obstrucción es, en determinadas circunstancias, el único medio de defensa que tienen las minorías para refrenar la arrogancia de las mayorías.

El filibusterismo, por su parte, es una versión refinada del obstruccionismo. Nació en los Estados Unidos de América, en donde aún permanece vigente. La primera escenificación de filibusterismo con alto impacto ante la opinión pública ocurrió en 1830, cuando un grupo de senadores evitó que el Presidente Andrew Jackson realizara cambios en las políticas de los depósitos federales en el Bank of the United States. Entonces se evidenció que el *filibustering* es una suerte de veto en poder de las minorías del Senado. Consiste en que un senador ejerce el derecho de palabra por tiempo indeterminado hasta que desista de hacerlo o una mayoría de sesenta senadores invoque la famosa Regla 22, conocida como *the cloture rule*, por medio de la cual el *speaker* está obligado a llamar a

una votación que *cierra* la discusión o debate. Esto último ocurre raramente porque, debido a las particularidades del bipartidismo estadounidense, ninguno de los dos partidos suele contar con los sesenta votos requeridos para limitar el *right to speak on the floor* de los senadores. Por eso, a diferencia del obstruccionismo común, que no está formalmente institucionalizado, el filibusterismo forma parte de la cultura política de los Estados Unidos y no se vislumbra ninguna posibilidad real de adelantar reformas estatutarias para erradicarlo de la vida del Senado. A pesar de que su práctica se ha trivializado, éste sigue siendo considerado un importante medio para (i) estabilizar los altibajos producidos por los cambios en la correlación de las fuerzas partidistas, (ii) conformar la opinión pública en torno a temas de interés general y (iii) asegurar tanto el *supermajoritarian constitutionalism* como la *consensus democracy*, tan propios del republicanismo de aquel país.

## VI

Sobre los fundamentos jurídico-institucionales de los poderes sancionadores de las Cámaras, que provienen de la tradición parlamentaria inglesa, se ha reflexionado poco en el Derecho Constitucional continental. A pesar de que éstos fueron positivados en los reglamentos de los parlamentos de tierra firme —especialmente durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX—, no existen tratados propiamente dogmáticos sobre ellos. Hubo, eso sí, comentarios generales sobre los reglamentos parlamentarios, dentro de los cuales se mencionan los asuntos disciplinario-sancionadores. Los más influyentes fueron, en este sentido, la *Histoire de la discipline parlementaire*, de Auguste Reynaert, publicada en 1884, y *Les règlements des assemblées législatives*, de Moreau y Delpech, que vieron la luz en 1906. Ambas obras traslucen una realidad que estaría presente hasta la primera mitad del siglo XX: que el trabajo de los parlamentaristas continentales se agotaba en dar cuenta descriptiva de la tecnificación (positivación) de los fundamentos antes referidos.

Ya en pleno siglo XX, después de la segunda guerra mundial, dicha tecnificación se convirtió en una exigencia de racionalidad jurídica

impuesta por el Estado de Derecho. El *punishment by contempt* no dejaba de ser un poder material con el cual se limitan situaciones jurídicas subjetivas, ejercido por órganos del poder público: los parlamentos. Por eso se vio necesaria una mayor y mejor articulación entre los poderes disciplinarios de los órganos de gobierno interno, establecidos en los reglamentos de las Cámaras, y las normas constitucionales que, por un lado, consagran el principio de autonomía parlamentaria y, por otro, garantizan los derechos de las minorías con estatus de oposición institucionalizada dentro del Parlamento. Estaban todavía lejos las posibilidades de control jurisdiccional sobre los actos internos de las Cámaras y, por lo tanto, sobre los actos parlamentarios sancionadores. Pero sí creció la conciencia sobre la necesidad de racionalizar los poderes punitivos de los parlamentos.

## VII

En España la racionalización de los poderes sancionadores de las Cámaras alcanzó su máxima manifestación con la entrada en vigencia de la Constitución de 1978. A pesar de que el Texto Fundamental español no hace referencia expresa a la disciplina parlamentaria –cosa que ocurre, por ejemplo, en el Artículo 1, Sección 5, Cláusula 2 de la Constitución de los Estados Unidos–, su artículo 72.3 consagra la autonomía punitiva de los parlamentos. Esa norma contiene la potestad sancionadora que es ejercida por los órganos de gobierno de las Cámaras. La integran (i) *poderes administrativos*, con los cuales se sanciona a los funcionarios de la administración parlamentaria, así como a diputados y senadores, y (ii) *poderes de policía*, en virtud de los cuales se mantiene el orden en las sesiones del pleno y de las comisiones, a la vez que se adoptan medidas para salvaguardar la inviolabilidad del recinto parlamentario.

### VIII

La más importante de las vicisitudes resueltas con respecto al artículo 72.3 CE fue la de cómo interpretar el sintagma “poderes administrativos” contenido en esa norma. Una comprensión literal del mismo imposibilitaría sostener que éste sirve de fundamento constitucional a los castigos que los reglamentos de las Cámaras habitualmente denominan “sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios”. Son sanciones que (i) presuponen una vinculación permanente entre el órgano sancionador –las Cámaras– y el sujeto sancionado –el parlamentario–, (ii) ocasionadas por el incumplimiento de un deber propio del estatus o condición jurídica de miembro del Parlamento, (iii) lo cual acarrea un menoscabo a la organización y funcionamiento interiores de la estructura en cuestión –la Cámara–. Se trata de los mismos elementos que configuran las sanciones sobre funcionarios públicos dictadas en el marco de las relaciones de sujeción especial dentro de las organizaciones administrativas. La problemática se presenta (i) porque los parlamentarios no son funcionarios públicos sino representantes populares, y (ii) porque –en virtud de la igualdad radical que hay entre los parlamentarios– las Cámaras y los diputados o senadores no se vinculan por relaciones de sujeción especial.

Así, la expresión “poderes administrativos” debe ser interpretada en el sentido de “poderes disciplinarios”. Se trata de *derechos domésticos* (*Hausrecht*) similares a los establecidos en el artículo 40.2 de la Ley Fundamental de Bonn, que sirvió de inspiración al constituyente español para la redacción del artículo 72.3 CE. Los *poderes disciplinarios o domésticos* son más amplios que los poderes meramente administrativos. Comprenden tanto los poderes disciplinarios administrativos, ejercidos sobre los funcionarios de las Cámaras, los cuales no forman parte de la disciplina parlamentaria, como los poderes disciplinarios propiamente dichos, es decir, aquellos ejercidos por los parlamentos en cuanto órganos constitucionales para castigar el incumplimiento de los deberes inherentes a la condición de diputado o senador.



## IX

Por su parte, los poderes de policía consagrados en el artículo 72.3 CE están divididos en policía de *estrados* y policía *demanial*. En virtud de la primera, los presidentes de las Cámaras ejercen una magistratura cuyo objeto es el mantenimiento del orden en las sesiones del pleno y de las comisiones (llamadas al orden), así como el adecuado desarrollo de las deliberaciones (llamadas a la cuestión). Se ejercen, por tanto, sobre los parlamentarios y los demás asistentes a las sesiones colegiadas de los órganos de las Cámaras. Y por medio de la policía demanial, los presidentes adoptan las medidas requeridas para asegurar —frente a cualesquiera sujetos, parlamentarios o no— la inviolabilidad de las Cámaras establecida en el artículo 66.3 CE. Ello implica la defensa material tanto del recinto del Parlamento propiamente dicho como de los demás inmuebles y dependencias que conforman el así llamado *demanio parlamentario*.

## X

La potestad sancionadora consagrada en el artículo 72.3 CE es, entonces, el fundamento constitucional de los sistemas de disciplina parlamentaria previstos en los reglamentos internos de las Cámaras, que están conformados por tres subsistemas: (i) las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, (ii) las llamadas a la cuestión y al orden y, finalmente, (iii) el orden en el recinto parlamentario. Ocurre que parte de los poderes disciplinarios del artículo 72.3 CE, concretamente los que carecen de naturaleza administrativa, fundamentan las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, y las facultades de policía, tanto de estrado como demanial, hacen lo propio con las llamadas a la cuestión y al orden y con el orden en el recinto parlamentario. Todo lo anterior da lugar a que cada subsistema de la disciplina parlamentaria sea ejercido a través de procedimientos sancionadores *ad hoc*, los cuales poseen una serie de especificidades funcionales que les permiten adaptarse eficientemente y con flexibilidad al cumplimiento de los fines institucionales que persiguen.

## XI

El problema más importante que trae consigo el ejercicio de la disciplina parlamentaria es el de la articulación técnica de los subsistemas que la conforman con el derecho a la legalidad sancionadora recogido en el artículo 25.1 CE. Ello supone armonizar la autonomía de las Cámaras con los derechos fundamentales de los diputados y senadores de un modo tal que a la disciplina parlamentaria no se la encuadre dentro de otros esquemas punitivos que le resultan ajenos y excesivamente rígidos como son, por ejemplo, el Derecho Penal y/o el Derecho Administrativo sancionador. Además, de esa articulación depende, en definitiva, la legitimidad constitucional de la disciplina parlamentaria en cuanto sistema sancionador.

En este sentido, el artículo 25.1 CE no condiciona de igual manera a los tres subsistemas que conforman la disciplina parlamentaria. Existe, por el contrario, una gradación en el modo en que esa norma constitucional se aplica a los fenómenos punitivos intracámaras. En el caso de las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, rigen todas las garantías que conforman el derecho fundamental a la legalidad sancionadora. Por el contrario, en el caso de las llamadas a la cuestión y al orden y de las medidas para la custodia del recinto parlamentario el artículo 25.1 CE aparece especialmente matizado. Se trata de sanciones de plano caracterizadas tanto por el principio de inmediatez como por el amplio margen de discrecionalidad atribuido por los reglamentos internos a los presidentes de las Cámaras.

## XII

Como era de esperarse en un Estado de Derecho como el español, la potestad sancionadora de las Cámaras contenida en el artículo 72.3 CE y desarrollada reglamentariamente en los tres subsistemas de la disciplina parlamentaria incide sobre la posición constitucional de diputados y senadores. Cuando es ejercida constitucionalmente se suscitan

legítimas restricciones a los derechos fundamentales de los parlamentarios, en obsequio de la adecuada solución de problemas de indisciplina que medran el funcionamiento normal de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. En cambio, cuando es empleada de un modo arbitrario se causan injerencias ilegítimas sobre la esfera subjetiva de los representantes populares, las cuales, por lo general, dan lugar a violaciones del haz de derechos derivados de los artículos 23.2 y 25.1 CE.

### XIII

En primer lugar, las medidas disciplinarias intracámaras inciden sobre la parábola jurídica del mandato parlamentario. Causan su suspensión-sanción, cuyo contenido es la privación de (i) alguno o todos los derechos reglamentarios de diputados o senadores, o de (ii) la condición misma de representante popular. Tal privación es, por su propia naturaleza, temporal. Está limitada en el tiempo. No sería posible que las sanciones disciplinarias ocasionaran la pérdida del mandato parlamentario. Éste posee un carácter constitucionalmente resistente que deriva, por un lado, del origen popular y democrático del poder público, y, por otro, de la categoría de derecho fundamental del *ius in officium* (artículo 23.2 CE). De ahí que las restricciones disciplinario-sancionadoras sobre el mandato parlamentario estén sometidas a tres requisitos constitucionales: (i) la justificación institucional de las medidas de suspensión-sanción, (ii) la observancia de la reserva de ley, según lo dispone el artículo 53.1 CE, y, en tercer lugar, (iii) el respeto del contenido esencial del derecho al cargo público representativo y la aplicación del principio de proporcionalidad.

### XIV

En segundo lugar, las sanciones disciplinarias afectan al estatuto jurídico de diputados y senadores. Más concretamente, la aplicación de la disciplina parlamentaria podría limitar (i) el ejercicio de la prerrogativa constitucional de inviolabilidad (nunca el de las prerrogativas de inmuni-

dad y fuero especial), (ii) el ejercicio de los derechos fundamentales de los parlamentarios, en particular los consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución, y, por último, (iii) el ejercicio de los derechos reglamentarios de los diputados y senadores, a saber: asistencia a sesiones del pleno o de las comisiones, voto parlamentario y asignaciones económicas.

Aquí resulta especialmente problemática la cuestión del alcance de los límites impuestos por la disciplina parlamentaria (i) a la prerrogativa constitucional de inviolabilidad y (ii) al derecho al voto de diputados y senadores. Con respecto a lo primero, los límites disciplinarios a la inviolabilidad están estrictamente enmarcados en el desarrollo de los debates del pleno o de las comisiones. Ello se logra, básicamente, a través de las llamadas a la cuestión y al orden. No es posible, por lo tanto, limitar los efectos externos de la inviolabilidad. Y en cuanto a lo segundo, aunque los reglamentos de las Cámaras establecen que los parlamentarios podrían ser privados de alguno de sus derechos o de todos ellos, incluido, por supuesto, el derecho al voto, debe interpretarse que este último no es restringible de manera autónoma o principal. Sería inconstitucional permitir que un parlamentario acuda a las sesiones del pleno o de las comisiones y no pueda articularse orgánicamente en esos órganos a través del voto. De este modo, las únicas privaciones lícitas del derecho al voto son aquellas causadas de manera indirecta o consecuencial por la suspensión del derecho a asistir a las sesiones del pleno y/o de las comisiones.

## XV

En tercer lugar, el ejercicio de las potestades sancionadoras de los órganos de gobierno de las Cámaras puede implicar injerencias sobre la proyección grupal del mandato y estatuto parlamentarios. Ello es un hecho relevante porque las sanciones intracámaras están siempre encuadradas en las tensiones que existen entre los grupos mayoritarios y los grupos minoritarios, y, por lo tanto, traen consigo el permanente riesgo de que la correlación de las fuerzas políticas que hacen vida en las Cáma-

ras sea alterada en virtud de un ejercicio arbitrario e inconstitucional de los poderes punitivos de los parlamentos.

Al respecto debe decirse que en las Cámaras españolas dichas tensiones están eficientemente atemperadas por la inteligencia de las previsiones reglamentarias en materia sancionadora. Aunque, como es de esperar, en los procedimientos sancionadores rige el principio mayoritario, también se aplica el principio minoritario en el sentido de que los grupos en situación de minoría participan como *factor de legitimación* de las decisiones punitivas acordadas a través de esos procedimientos. En cuanto a las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, los grupos minoritarios se incorporan, según sea el caso, a la mesa o al pleno, en cuanto éstos son los órganos competentes para este tipo de medidas punitivas. Y en cuanto a las llamadas a la cuestión y al orden, que son ejercidas de manera unipersonal por los presidentes, opera la presunción de que éstos representan a todos los grupos presentes en la Cámara, para lo cual ejercen una magistratura plenaria imparcial.

## XVI

La defensa de la posición constitucional de los diputados y senadores frente al ejercicio de la disciplina parlamentaria se realiza en dos estadios subsecuentes. En primer lugar, la defensa *ad intra*, por vía de recursos internos. Y en segundo lugar, la defensa *ad extra*, conducida ante la jurisdicción constitucional por medio del amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En ambos casos se trata de mecanismos jurídicos para reaccionar ante actos parlamentarios sancionadores, esto es, frente a (i) aquellas declaraciones de voluntad punitiva de los órganos de gobierno de las Cámaras, (ii) exteriorizadas a través del procedimiento reglamentario establecido para ello, (iii) que son dictadas en ejercicio de la potestad sancionadora de los parlamentos, (iv) y afectan de suspensión-sanción al haz de derechos y facultades que conforman el estatuto jurídico de diputados y senadores.

**XVII**

El cauce para llevar adelante la defensa *ad intra* es el *recurso de reconsideración* intraparlamentario. Éste, sin embargo, no está previsto expresamente en ninguno de los textos de los reglamentos de las Cámaras españolas. Llegamos a él haciendo una interpretación extensiva de lo dicho en los reglamentos sobre el recurso de reconsideración con el cual se impugnan, en sede de las mesas, los actos que califican y/o inadmiten iniciativas parlamentarias. Tal interpretación se basa en el mayor valor de los derechos fundamentales. Nada hace pensar que los derechos fundamentales de diputados y senadores sólo pueden ser vulnerados por la negativa injustificada de inadmitir a trámite una iniciativa parlamentaria. Mucho menos cuando estamos en presencia del ejercicio de auténticas potestades sancionadoras. Además, el recurso de reconsideración en contra de actos parlamentarios sancionadores trae consigo ventajas jurídicas, políticas y comunicacionales que son de recibo en un parlamentarismo racionalizado. **Jurídicas**, porque permite que los órganos de gobierno de las Cámaras rectifiquen sus conductas inconstitucionales y antirreglamentarias de manera voluntaria y sin la intervención del Tribunal Constitucional; **políticas**, porque permite que este recurso sea utilizado como mecanismo de conciliación y/o integración de las diferencias que se suscitan entre el grupo mayoritario y los grupos minoritarios a propósito de conflictos disciplinarios; y **comunicacionales**, pues evita que la confrontación intracámaras trascienda los muros del Parlamento, lo cual, por lo general, tiende a devaluar la imagen de la institución parlamentaria ante la opinión pública.

Vista, entonces, la utilidad y necesidad del recurso intraparlamentario de reconsideración, así como del vacío jurídico en la materia, luce especialmente conveniente que los reglamentos de las Cámaras recojan expresamente este remedio interno y lo regulen en sus aspectos procedimentales. Ello crearía certeza jurídica sobre los extremos formales que hay que cumplir para (i) la interposición de la reconsideración, (ii) la audiencia de los interesados y (iii) la resolución del recurso.

### XVIII

La defensa *ad extra* de los parlamentarios se ejerce a través del amparo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El español es, en este sentido, el único ordenamiento jurídico del Derecho Comparado en el cual el órgano que ejerce la jurisdicción constitucional controla los actos internos de las Cámaras en virtud de violaciones a los derechos fundamentales de los parlamentarios. Ello supone un rompimiento con el clásico paradigma anglosajón del carácter incontrolable de los *internal proceedings* desarrollado por William Blackstone, así como con la teoría de los *interna corporis acta* formulada por Gneist en el siglo XIX. También significa un salto adelante respecto de las ideas con las cuales John Stuart Mill sometió a revisión la idea de la *omnipotencia* de la soberanía parlamentaria.

### XIX

Los requisitos para la interposición del recurso de amparo consagrado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los extremos formales para su tramitación y resolución no son problemáticos en el ámbito de la disciplina parlamentaria. Sobre ellos hay abundante jurisprudencia esclarecedora. La actividad de protección de los derechos fundamentales de los parlamentarios ejercida por el máximo Tribunal ha sido prolífera desde comienzos de los años ochenta. Sin embargo, hay dos problemáticas que sí se muestran como especialmente relevantes en nuestro tema: por un lado, (i) los efectos suspensivos del recurso de amparo constitucional sobre los actos parlamentarios sancionadores y, por otro, (ii) el alcance de la nulidad de las sesiones y demás actos suscitados durante la suspensión de un parlamentario sancionado inconstitucionalmente.

En cuanto a la declaratoria de efectos suspensivos, la razón por la cual éstos no han sido acordados es, en cierta manera, el *principio de inmediatez* de las sanciones parlamentarias. El Tribunal Constitucional ha in-

terpretado que los efectos de los actos sancionadores controvertidos se han consumado en el mismo momento de la imposición del castigo a que hubo lugar y, en consecuencia, ha pasado directamente a la determinación de las medidas oportunas para restituir el goce efectivo de los derechos fundamentales de diputados o senadores. Ello resulta razonable. Sobre todo, porque se trataba de sanciones derivadas de las llamadas a la cuestión y al orden. Éstas son, por su propia naturaleza, sanciones de plano que ciertamente agotan sus efectos al ser impuestas. Sin embargo, esperamos que en el futuro el Tribunal Constitucional no repita mecánicamente estos criterios cuando conozca casos de castigos dictados en ejercicio del subsistema reglamentario de sanciones por el incumplimiento de los deberes de los parlamentarios, los cuales, por lo general, poseen mayores alcances tanto temporales como de incidencia sobre la posición constitucional de diputados y senadores.

Y en lo referido al alcance de la nulidad de las sesiones y demás actos suscitados durante la suspensión de un parlamentario sancionado inconstitucionalmente, el Tribunal Constitucional ha recurrido a la técnica de la ponderación. Para ello ha aplicado los principios de (i) conservación de los actos del poder público y (ii) de la mínima perturbación de derechos e intereses de terceros de buena fe ajenos a la tutela. De ese modo ha negado que tales sesiones y actos sean nulos. El razonamiento de fondo ha sido aritmético más que cualitativo: la presencia del parlamentario sancionado inconstitucionalmente no habría cambiado el curso de las decisiones adoptadas. Por eso, la protección brindada por el Tribunal ha tenido efectos meramente declarativos –lo cual no es poco–, pero no ha supuesto un examen constitucional más profundo, que ponga a los derechos fundamentales de los parlamentarios en relación con los procesos de conformación de la voluntad de los órganos colegiados de las Cámaras.



**XX**

Considerando, pues, el control *ad extra* de los actos parlamentarios sancionadores, queremos señalar tres premisas interrelacionadas que, en nuestro criterio, sintetizan el estado de cosas existente en la materia:

- España ocupa el lugar de vanguardia en la cada vez más marcada tendencia que, a nivel mundial, lleva a establecer objetivamente, en instrumentos legales, los parámetros por medio de los cuales se revisan jurisdiccionalmente los *interna corporis*. Y ello, como es de advertir, la convierte en el país pionero en el control jurisdiccional de los actos parlamentarios sancionadores.
- A pesar de que la creación del amparo directo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal ha suscitado el advenimiento de una suerte de activismo judicial en materia de protección de derechos fundamentales de diputados y senadores, no ocurre lo mismo en el ámbito de la disciplina parlamentaria. Aquí no se ha producido activismo judicial. Todo lo contrario. Lo punitivo intracámaras raramente llega a instancias de la jurisdicción constitucional. Los problemas disciplinarios suelen resolverse en sede parlamentaria a través de transacciones internas.
- Al ejercer sus competencias de control jurisdiccional, el Tribunal Constitucional ha sido especialmente respetuoso del principio de separación de poderes. Las cuatro sentencias existentes en materia de disciplina parlamentaria muestran que tanto los razonamientos como las motivaciones del máximo intérprete de la Constitución han tenido por norte una garantía de los derechos fundamentales de diputados y senadores signada por el mayor respeto posible de la autonomía parlamentaria.

**XXI**

Finalmente, luego de haber estudiado los principales problemas e instituciones de la disciplina parlamentaria, hay lugar para una última reflexión: los sistemas sancionadores intracámaras desarrollados en las Cámaras españolas después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1978 han resultado altamente eficaces. Ello, pensamos, obedece a las siguientes razones:

- En España se cumplen dos condiciones necesarias – aunque no suficientes– para el ejercicio eficaz y racionalizado de la disciplina parlamentaria. Por un lado, se combinan la amplia discrecionalidad de los órganos de gobierno de las Cámaras en materia punitiva y la flexibilidad de las formas procedimentales establecidas para la emanación de los actos sancionadores. Y por otro, el ordenamiento jurídico prevé los mecanismos – ciertamente peculiares dentro del Derecho Comparado– a través de los cuales se controla el ejercicio de los poderes punitivos de las Cámaras, en obsequio de la salvaguarda de los derechos fundamentales de los parlamentarios.
- La realidad normativa de la disciplina parlamentaria permite, entonces, que tanto los órganos de gobierno de las Cámaras como el Tribunal Constitucional sean aptos (i) para sobrellevar las tensiones que derivan de la práctica sancionadora intracámaras y, sobre todo, (ii) para solucionar dichas tensiones a la luz de la letra y espíritu de la Constitución.
- Sin embargo, la garantía última del correcto funcionamiento de los sistemas de disciplina parlamentaria es un compromiso constitucional por parte de los actores involucrados en los fenómenos punitivos intracámaras: (i) a los diputados y senadores corresponde el deber de acatar las normas de disciplina y de cortesía; (ii) a los

órganos de gobierno de las Cámaras corresponde la custodia del orden y funcionalidad parlamentarios, para lo cual deben ejercer sus potestad sancionadora de una manera subsidiaria, restrictiva y proporcionada, que no haga peligrar la eficacia de los derechos fundamentales en el Parlamento; y por último, (iii) al Tribunal Constitucional corresponde restablecer el legítimo goce de los derechos fundamentales de diputados y senadores, respetando en todo momento el principio de autonomía parlamentaria.

- En las diecinueve Cámaras españolas ha existido y existe, en mayor o menor medida, el compromiso constitucional mencionado. Por eso hay paz intraparlamentaria, por eso los sistemas de disciplina interna han sido poco exigidos durante los años de la experiencia democrática y por eso el Tribunal Constitucional ha dictado sólo cuatro sentencias en la materia que nos ocupa.
- Y por último, la labor pedagógica del Tribunal Constitucional. Ésta ha coadyuvado decisivamente a la racionalización de toda la actividad interna de las Cámaras, incluida, por supuesto, la disciplina parlamentaria. En concreto, por lo que respecta al amparo directo, éste es uno de los remedios judiciales que implica mayores complicaciones para el Tribunal Constitucional. No es fácil alcanzar el delicado equilibrio de salvaguardar los derechos fundamentales de los diputados y senadores al tiempo que se mantiene intangible la autonomía parlamentaria de las Cámaras. Y el Tribunal, vaya nuestro reconocimiento, lo ha logrado. Ello refleja un dato previo: los parlamentarios sancionados raramente acuden a la jurisdicción constitucional. Los problemas de orden se resuelven intramuros. Pero cuando lo hacen, los fallos del máximo guardián de la Constitución suelen derrochar una saludable templanza judicial, con la cual se alcanzan *soluciones razonables a problemas altamente complejos*.

## **JURISPRUDENCIA**

### **A) ESTADOS UNIDOS**

Powell vs. McCormack, 395 U.S. 486 (1969).

### **B) ESPAÑA**

#### *a. Tribunal Constitucional*

#### **AUTOS**

ATC 103/1982, de 3 de marzo.

ATC 147/1982, de 22 de abril.

ATC 12/1986, de 15 de enero.

ATC 1227/1988, de 7 de noviembre.

ATC 275/1993, de 13 de septiembre.

ATC 52/1994, de 16 de febrero.

ATC 118/1999, de 10 de mayo.

ATC 143/2000, de 12 de junio.

ATC 142/2002, de 23 de julio.

ATC 181/2003, de 2 de junio.

ATC 135/2004, de 20 de abril.

#### **SENTENCIAS**

STC 5/1981, de 13 de febrero.  
STC 8/1981, de 30 de marzo.  
STC 11/1981, de 8 de abril.  
STC 5/1983, de 4 de febrero.  
STC 10/1983, de 21 de febrero.  
STC 101/1983, de 18 de noviembre.  
STC 122/1983, de 16 de diciembre.  
STC 16/1984, de 6 de febrero.  
STC 51/1985, de 10 de abril.  
STC 85/1986, de 25 de junio.  
STC 107/1988, de 8 de junio.  
STC 118/1988, de 20 de junio.  
STC 161/1988, de 20 de septiembre.  
STC 218/1988, de 21 de noviembre.  
STC 243/1988, de 19 diciembre.  
STC 136/1989, de 19 de julio.  
STC 179/1989, de 2 de noviembre.  
STC 36/1990, de 1 de marzo.  
STC 119/1990, 21 de junio.  
STC 120/1990, de 27 de junio.  
STC 125/1990, de 5 de julio.  
STC 234/1991, de 10 de diciembre.  
STC 76/1994, de 14 de marzo.  
STC 81/1994, de 14 de marzo.  
STC 4/1995 de 16 de enero.  
STC 56/1995, de 6 de marzo.  
STC 169/1995, de 20 de noviembre.  
STC 76/1996, de 27 de abril.

STC 22/1997, de 11 de febrero.

STC 30/1997, de 24 de febrero.

STC 38/1999, de 22 de marzo.

STC 123/2001, de 4 de junio.

STC 177/2002, de 14 de octubre.

STC 208/2003, de 1 de diciembre.

STC 301/2005, de 21 de noviembre.

STC 89/2006, de 27 de marzo.

STC 129/2006, de 24 de abril.

STC 361/2006, de 18 de diciembre.

***b. Tribunal Supremo***

**AUTOS**

ATS, Sala Especial del artículo 61 LOPJ, de 20 de mayo de 2003.

**SENTENCIAS**

STS de 27 de junio de 1985, R.A. 3656.

STS de 23 de mayo de 1987, R.A. 3119.

STS de 19 de febrero de 1996, R.A. 1205.



## BIBLIOGRAFÍA

- ABA CATOIRA, Ana: “*La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto. Los parlamentarios, los funcionarios y los reclusos*”, Tecnos, Madrid, 2001.
- ABELLÁN, Ángel Manuel: “*El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto*”, Revista de las Cortes Generales, N° 18, Madrid, 1989.
- ABELLÁN, Ángel Manuel: “*El estatus de los parlamentarios y los derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 1992.
- ACHTERBERG, Norbert y SCHULTE, Martin: “*Artikel 40*” en MANGOLDT, Hermann y KLEIN, Friedrich: “*Das Bonner Grundgesetz: Kommentar*”, 4ta Edición, Vahlen, München, Tomo II, 1999-2000.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis: “*El ciudadano como sujeto de relaciones parlamentarias*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis: “*Los límites de los derechos fundamentales*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 14, Madrid, 1993.
- AGUILÓ LÚCIA, Lluís: “*La expulsión del grupo parlamentario*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 4, Diciembre de 2000.
- AGUILÓ LÚCIA, Lluís: “*Los permisos parentales de diputados y diputadas*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- AGUILÓ LÚCIA, Lluís: “*Status y atribuciones de las presidencias de los parlamentos*”, Anuarios Jurídicos de La Rioja, Logroño, N° 2, 1996.



- AHUMADA RUIZ, María de los Ángeles: “*Marbury Versus Madison. Doscientos años (y más) después*”, Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional (Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes), N° 4, 2006.
- ALBA NAVARRO, Manuel: “*Los sujetos del Derecho Parlamentario*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel: “*Relaciones especiales de sujeción, legalidad sancionadora y servicios públicos*”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Núm. 17, 2002.
- ALEXY, Robert: “*Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 91, Madrid, 2010.
- ALEXY, Robert: “*Teoría de los derechos fundamentales*”, 2da edición, traducción de Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: “*Introducción al Derecho Parlamentario*”, Dykinson, Madrid, 2002.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: “*Derecho Parlamentario*”, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: “*El deber de secreto de los parlamentarios*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 76, Madrid, 1990.
- ALONSO MAS, María José: “*La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- ALÓS MARTÍN, Ignacio: “*La Diputación Permanente en la Constitución española*”, Revista de las Cortes Generales, N° 18, Madrid, 1989.

- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*”, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.
- AMER, Mildred: “*House Committee on Standards of Official Conducts: a Brief History of Its Evolution and Jurisdiction*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Noviembre-2008.
- ANGUITA SUSI, Alberto: “*Mandato representativo y ausencia parlamentaria: estado de la cuestión*”, Revista de las Cortes Generales, N° 78, Madrid, 2009.
- APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: “*El acatamiento a la Constitución como requisito de la condición plena de parlamentario. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre y 16 de diciembre de 1983*”, Revista Jurídica de Catalunya, N° 4, 1984.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*Acto con fuerza de ley*” en ARAGÓN REYES, Manuel (Director) y AGUADO RENEDO, César (Co-director): “*Temas básicos de Derecho Constitucional*”, Thomson Reuters, Tomo I, Cizur Menor, 2011.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*Algunas consideraciones sobre el recurso de amparo*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*Artículo 162. –Legitimación en los procesos constitucionales*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo XII, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*El control parlamentario como control político*”, Revista de Derecho Político, Número 23, 1986.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*La democracia constitucional*” en LÓPEZ GUERRA, Luis y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro (Coordinadores): “*La experiencia constitucional (1978-2000)*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales*” en GARRORENA MORALES, Ángel

- (Editor): “*El Parlamento y sus transformaciones actuales*”, Tecnos, Madrid, 1990.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*Las fuentes del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*Parlamento y sociedad*”, Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 3, 1997.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “*Tipología de las normas constitucionales*” en “*Estudios de Derecho Constitucional*”, Segunda Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “*El estatuto jurídico del parlamentario. Perfil jurisprudencial*”, Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, N° 3, Madrid, 1994.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “*Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?*”, en “*Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 29, Madrid, 1990.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*El lugar de los parlamentos autonómicos*”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, N° 9, Murcia, 1997.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la Jurisprudencia Constitucional*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 46, Madrid, 1996.

- ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*Las comisiones de investigación en las asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 3, Valencia, 1997.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: “*Tránsfugas y Portavoces en el grupo mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la Portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)*”, Revista de las Cortes Generales, Núm 40, 1997.
- ARROYO ZAPATERO, Luis: “*Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 8, Mayo-Agosto, 1983.
- BACH, Stanley: “*Filibusters and Cloture in the Senate*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Enero-2001.
- BACH, Stanley: “*The Nature of Congressional Rules*”, Journal of Law & Politics, N° 725, 1988-1989.
- BACH, Stanley: “*The Office of Speaker in Comparative Perspective*”, The Journal of Legislative Studies, Studies, Vol. 5, Londres, 1999.
- BACIGALUPO SAGGESE, Silvina: “*La necesidad de armonización del Derecho sancionador penal y administrativo: principio de legalidad y remisión normativa en leyes penales en blanco*” en BAJO FERNÁNDEZ, Miguel; BACIGALUPO SAGGESE, Silvina y GÓMEZ-JARA DIEZ, Carlos: “*Política fiscal y delitos contra la Hacienda Pública: mesas redondas de Derecho y Economía*”, Madrid, 2007.
- BACON, Donald C., DAVIDSON, Roger H. y KELLER, MORTON: “*The Encyclopedia of the United States Congress*”, Simon & Schuster, tomo II, 1995.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa: “*La relación entre los grupos y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001.

- BALLARÍN IRIBARREN, Javier: “*El derecho de acceso a los cargos y funciones públicas (La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 23.2 de la Constitución)*”, Revista Poder Judicial, N° 5, 1987.
- BAR CENDÓN, Antonio: “*Artículo 99°. Nombramiento del Presidente del Gobierno*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo VIII, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- BÁRCENA, Josu de Miguel: “*La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los parlamentos autonómicos*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 30, Número 90, Septiembre-Diciembre, 2010.
- BARNÉS, Javier: “*Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas*” en BARNÉS, Javier: “*Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*”, Global Law Press Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006.
- BARRAT I ESTEVE, Jordi: “*Vot electrònic i òrgans col·legiats. El cas de les Corts Valencianes*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 21, Valencia, 2009.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: “*Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 21, Madrid, 1987.
- BAUTISTA PLAZA, David: “*La función constitucional de los partidos políticos*”, Mares Editorial, Granada, 2006.
- BEDINI, Luisa: “*El problema del grupo mixto en la Camera Dei Deputati de la XIII Legislatura*”, Revista de las Cortes Generales, N° 50, Madrid, 2000.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO: “*La presidencia del Congreso de los Diputados: perfil de su actuación constitucional*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

- BELLAMY, Richard: “*Political Constitutionalism: a Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*”, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2007.
- BELLO, Andrés: “*Discurso pronunciado en la instalación de la Universidad de Chile, el 17 de septiembre de 1843*” en “*La formación intelectual (Antología)*”, compilación y traducciones de Miguel Ángel González Diestro y Rafael Tomás Caldera, AYSE, Caracas, 1971.
- BENTHAM, Jeremy: “*Falacias políticas*”, Centro de Estudios Constitucionales, traducción de Javier Ballarín, estudio preliminar de Benigno Pendas, Madrid, 1990.
- BENTHAM, Jeremy: “*Nomografía o del arte de redactar leyes*”, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- BENTHAM, Jeremy: “*Tácticas parlamentarias*”, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie “Textos Parlamentarios Clásicos”, Madrid, 1991.
- BENTHAM, Jeremy: “*The Works of Jeremy Bentham*”, Thoemmes press, London, 1995.
- BERMEJO GARDE, Moisés: “*La suspensión de los derechos de los miembros del Parlamento de Navarra*”, Revista Jurídica de Navarra, N° 8, Pamplona, 1989.
- BERMEJO VERA, José: “*Potestad reglamentaria y sancionadora de la Administración. Tópicos y Jurisprudencia. Sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1975*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 10, Madrid, 1975.
- BERNAL PULIDO, Carlos: “*El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3era Edición, Madrid, 2007.
- BETEGÓN, Jerónimo: “*Sanción y coacción*”, LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco y GARZÓN VALDÉS, Ernesto (Coordinadores): “*El Derecho y la Justicia*”, 1996.

- BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*Acto parlamentario*” en ARAGÓN REYES, Manuel (Director) y AGUADO RENEDO, César (Co-director): “*Temas básicos de Derecho Constitucional*”, Thomson Reuters, Tomo II, Cizur Menor, 2011.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*Algunas consideraciones sobre la eficacia de los actos parlamentarios*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 1, Madrid, junio, 1999.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*Algunas reflexiones sobre el principio democrático como fundamento y límite del Parlamento*” en MORODO, Raúl y DE VEGA, Pedro (Directores): “*Estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*”, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2001.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del art. 23*”, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, N° 3 y 4, 1988.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: “*Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?*”, Revista de las Cortes Generales, N° 30, Madrid, 1993.
- BILBAO UBILLOS, Juan María: “*Las garantías de los artículos 25 y 25 de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones*”, Revista Derecho Privado y Constitución, Año 4, Número 9, 1996.
- BILBAO UBILLOS, Juan María: “*Libertad de asociación y derechos de los socios*”, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997.
- BINDER, Sarah y SMITH, Steven S.: “*Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*”, Brookling Institution Press, Washington DC, 1997.
- BLACKBURN, Robert y KENNON, Andrew: “*Parliament: functions, practice and proceures*”, Sweet & Maxwell, Londres, 2003.

- BLACKSTONE, William: “*Commentaries on the Laws of England. A Facsimile of the First Edition of 1765-1769*”, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1979.
- BLACKSTONE, William: “*The Commentaries on the Laws of England*”, Londres, J. Murray, 1876.
- BLANCO VALDÉS, Roberto: “*Transfuguismo y democracia en la comunidad de Madrid*”, Claves de la Razón Práctica, N° 135, Septiembre de 2003.
- BLASCO JÁUREGUI, Jerónimo: “*Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario*”, en “*Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- BOBBIO, Norberto: “*El futuro de la democracia*”, Plaza & Janes, 1985.
- BOORSTIN, Daniel J.: “*The Mysterious Science of the Law. An Essay on Blackstone’s Commentaries*”, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, reimpresión de la versión original de 1941.
- BOROWSKI, Martín: “*La restricción de los derechos fundamentales*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 59, Madrid, 2000.
- BOWMAN, Dorian y BOWMAN, Judith Farris: “*Article I, Section 5: Congress’s Power to Expel—An Exercise of Self-restraint*”, Syracuse Law Review, Vol. 29, 1978.
- BRADSHAW, Kenneth y PRING, David: “*Parliament & Congress*”, Constable London, 1972.
- BÜCKER, Joseph: “*Das parlamentarische Ordnungsrecht*” en SCHNEIDER, Hans-Peter y ZEH, Wolfgang: “*Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*”, Berlín y New Cork, 1989.
- BUONOMO, Giampiero: “*Sanciones disciplinarias y policía interna en el ordenamiento parlamentario italiano*”, Instituciones de Derecho Par-



- lamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- BURDETTE, Franklin L.: “*Filibustering in the Senate*”, Princeton University Press, 1940.
- BURKE, Edmund: “*Discurso a los electores de Bristol*” en “*Edmund Burke. Textos políticos*”, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996.
- BURKE, Edmund: “*Pensamientos sobre las causas del actual descontento*” en “*Edmund Burke. Textos políticos*”, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996.
- BURKE, Edmund: “*Reflexiones sobre la revolución francesa*” en “*Edmund Burke. Textos políticos*”, traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, D.F., 1996.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco; GÓMEZ MONTORO, Ángel José; MEDINA GUERRERO, Manuel y REQUEJO PAGES, José Luis: “*Constitución y procesos constitucionales*”, 2da Edición, McGraw Hill, Madrid, 2000.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*El mandato parlamentario*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*Mandato parlamentario y derechos fundamentales*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 36, Madrid, 1992.
- CABALLERO MIGUEZ, Gonzalo: “*Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados*”, Revista de Estudios Políticos, N° 135, 2007.
- CALLE MEZA, Melba Luz: “*Tipología de los actos parlamentarios sin valor de ley y su control constitucional*”, Revista de las Cortes Generales, N° 49, Madrid, 2000.

- CALMES, Jacqueline: “*Trivialized Filibuster Is Still a Potent Tool*”, Congressional Quarterly Weekly Report, Septiembre (5), 1987.
- CALVO SÁNCHEZ, Luis: “*Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*”, Unión Profesional, Civitas, Madrid, 1998.
- CANO BUESO, Juan: “*El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*” en Revista de Estudios Políticos, Número 40, Madrid, 1984.
- CANO BUESO, Juan: “*Funcionalidad y obstruccionismo. Apuntes sobre el Derecho Parlamentario de Andalucía*”, Revista de las Cortes Generales, N° 13, 1988.
- CANO BUESO, Juan: “*Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991.
- CANO BUESO, Juan: “*Información parlamentaria y secretos oficiales*”, Revista de las Cortes Generales, N° 42, Madrid, 1997.
- CANO BUESO, Juan: “*La actividad de las mesas de los parlamentos y su control jurisdiccional*” en “*Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*”, Tecnos, Madrid, 1997.
- CANO BUESO, Juan: “*La renuncia al cargo público representativo*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 4 Extraordinario, Valencia, 1997.
- CANO BUESO, Juan: “*Problemas de la representación política en el ámbito municipal*”, Revista del Poder Judicial, Número 50, 1998.
- CANO CAMPOS, Tomás “*Derecho Administrativo Sancionador. Revisión a Alejandro Nieto, 2da Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1994*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Número 43, 1995.
- CANO CAMPOS, Tomás: “*La analogía en el Derecho Administrativo sancionador*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 113, Madrid, 2002.

- CANO MATA, Antonio: “*Potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas*”, Revista de Administración Pública, Número 119, 1989.
- CARBONI, Giuliana Giuseppina: “*Alla ricerca di uno statuto per l’opposizione parlamentare*”, G. Giappicheli Editor, Torino, 2004
- CARMONA CUENCA, Encarna: “*La crisis del recurso de amparo. La protección de los derechos fundamentales entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional*”, Universidad de Alcalá, Alcalá, 2005.
- CARRÉ DE MALBERG, R.: “*Teoría General del Estado*”, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición México, 1948.
- CARRILLO, Marc: “*La reparación de las vulneraciones de derechos en la sentencia estimatoria de amparo (1999-2001)*” en PÉREZ TREMP, Pablo (Coordinador): “*La reforma del recurso de amparo*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio: “*Los grupos parlamentarios*”, Revista de las Cortes Generales, N° 17, Madrid, 1989.
- CASCAJO CASTRO, José Luis: “*España: siete anotaciones críticas sobre el parlamentarismo español*”, Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos, N° 4, 2009.
- CASTILLO BLANCO, Federico A. e ILDEFONSO HUERTAS, Rosa María: “*La renovación dogmática del Derecho Disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la seguridad social*”, Revista de Administración Pública, Número 158, 2002.
- CATALAYAUD CHOVER, David: “*Unas consideraciones sobre los tránsfugas en los parlamentos autonómicos (o la sensación de ser incomprendidos)*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 9, Valencia, 2000.
- CAZORLA PRIETO, Luis María: “*La oratoria parlamentaria*”, Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

- CAZORLA PRIETO, Luis María: “*Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales*” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “*El Parlamento y sus transformaciones actuales*”, Tecnos, Madrid, 1990.
- CERASE, Marco: “*Modernización de la política, evolución parlamentaria y papel de la oposición*” en PAU I VALL, Francesc: “*Las funciones de los parlamentos en Italia y España*”, Aranzadi, y Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2001.
- CEREZO MIR, José: “*Curso de Derecho Penal español. Parte General*”, Tecnos, 3era edición actualizada y considerablemente ampliada, Madrid, 1998.
- CERILLO MARTÍNEZ, Agustín: “*Publicidad y transparencia en el Parlamento europeo*”, Revista de las Cortes Generales, N° 45, Madrid, 1998.
- CHAFETZ, Josh y GERHARDT, Michael J.: “*Debate: Is the Filibuster Constitutional?*”, University of Pennsylvania Law Review, PENNumbra, Vol. 158, 2010.
- CHAFETZ, Josh: “*Cleaning House: Congressional Commissioner for Standards*”, The Yale Law Journal, Vol. 117, 2007.
- CHAFETZ, Josh: “*Democracy’s Privileged Few. Legislative Privileged and Democratic Norms in the British and American Constitutions*”, Yale University Press, New Haven & London, 2007.
- CHAFETZ, Josh: “*Executive Branch Contempt of Congress*”, The University of Chicago Law Review, N° 76, 2009.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo: “*Los malentendidos de la representación política*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo: “*Veinticinco años de representación política*”, Revista de Derecho Político, Números 58-59, 2003-2004.

- CID MOLINE, José: “*Garantías y sanciones*”, Revista de Administración Pública, Número 140, 1996.
- CID VILLAGRASA, Blanca: “*La Administración parlamentaria*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 3, Madrid-Junio de 2000.
- CIRIERO SOLETO, Francisco Javier: “*La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: análisis del artículo 502 del Código Penal*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 13, Valencia, 2002.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: “*Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias*” en “*Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*”, Civitas, Madrid, 1991.
- COBO DEL ROSAL, Manuel y BOIX REIG, Javier: “*Garantías constitucionales del Derecho Sancionador*”, en “*Comentarios a la legislación penal*”, Revista de Derecho Público, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, 1982.
- COBO DEL ROSAL, Manuel y QUINTANAR DÍEZ, Manuel: “*Delitos contra la Constitución (III). Delitos contra las instituciones del Estado y la división de poderes*”, en COBO DEL ROSAL, Manuel (Coordinador): “*Derecho Penal español. Parte especial*”, 2da edición, Dykinson, Madrid, 2005.
- COBO DEL ROSAL, Manuel y VIVES ANTÓN, Tomás S.: “*Derecho Penal. Parte General*”, 4ta edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996.
- COBREROS MENDAZONA, E. y SAIZ ARNAIZ, A.: “*La defensa del status del parlamentario*” en FIGUEROA LARAUDO-GOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991.
- COLARULLO, Enzo: “*I presidenti della Camera e del Senato*” en AA.VV.: “*La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*”, CEDAM, Milán, 1998.

- COLLIARD, Jean-Claude: “*Los regímenes parlamentarios contemporáneos*”, Editorial Blume, Barcelona, 1981.
- Committee on Standards in Public Life (Lord Nolan, Chairman): “*Standards in Public Life*”, presentado al Parlamento Británico por el Primer Ministro Inglés John Major, bajo mandato de Su Majestad, la Reina de Inglaterra, Londres, 1995.
- CONSTANT, Benjamín: “*Principios de política*”, Aguilar, Madrid, 1970.
- CONSTANT, Benjamín: “*Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*”, Tecnos, segunda edición, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 2002.
- CONTRERAS CASADO, Manuel: “*Parlamento y participación directa de los ciudadanos*”, Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 3, 1997.
- CORWIN, Edward S.: “*The Supreme Court and Unconstitutional Acts of Congress*”, Michigan Law Review, Vol. 4, N° 8, 1906.
- COTINO HUESO, Lorena: “*Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España*”, Revista del Poder Judicial, N° 55, 1999.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: “*La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- CUERDA ARNAU, María Luisa: “*Aproximación al principio de proporcionalidad en Derecho Penal*” en “*Estudios en memoria del profesor José Ramón Casabó Ruiz*”, Universidad de Valencia, Instituto de Criminología, Valencia, 1997.
- CUSHING, Luther Stearns: “*Ley Parlamentaria Americana: elementos de la ley y práctica de las asambleas legislativas en los Estados Unidos de América*”, traducción de Nicolás Antonio Calvo, Buenos Aires, 1886-1887.

- CUSHING, Luther: “*Rules of Proceeding an Debate in Deliberative Assemblies*”, 1914.
- DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*El derecho de los parlamentarios a la documentación*”, Revista de las Cortes Generales, N° 19, Madrid, 1990.
- DAVIDSON, Roger H. y OLESZEK, Walter J.: “*Congress and its Members*”, Division of Congressional Quarterly Inc., cuarta edición, Washington DC, 1994.
- DE ALBA BASTERRECHEA, Esther: “*Estatuto de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 12, Madrid, junio, 2005.
- DE DOMINGO, Tomás: “*¿Conflictos entre derechos fundamentales? Un análisis desde las relaciones entre los derechos a la libre expresión e información y los derechos al honor y la intimidad*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- DE ESTEBAN, Jorge: “*El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*”, Revista de Estudios Políticos, N° 70, 1990.
- DE ESTEBAN, Jorge: “*Los medios de comunicación como control del Poder Político*”, Revista de Derecho Político, Número 42, 1996.
- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis: “*Derecho Parlamentario español y Tribunal Constitucional*”, Comares, Granada, 1998.
- DE LOLME, Jean Louis: “*Constitución de Inglaterra*”, edición y estudio preliminar por Bartolomé Clavero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro: “*El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional*”, Revista de Estudios Políticos, N° 43, 1985.

- DE VEGA GARCÍA, Pedro: “*El tránsito del positivismo jurídico al positivismo jurisprudencial en la doctrina constitucional*”, Teoría y Realidad Constitucional, N° 1, 1er semestre, Madrid, 1998.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro: “Parlamento y opinión pública” en RAMÍREZ, Manuel: “*El Parlamento a debate*”, Editorial Trotta, Fundación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales LUCAS MALLADA, 1997.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe: “*La forma de gobierno de oposición garantizzata*”, Revista de Estudios Políticos, N° 9, 1979.
- DEL PINO CARAZO, Ana: “*El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de jurisprudencia constitucional*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 3, Madrid, junio, 2000.
- DEL PINO CARAZO, Ana: “*La suspensión de los derechos de los parlamentario*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 17, Valencia, 2006.
- DI CIOLO, Vittorio: “*Le fonti del Diritto Parlamentare*”, Giuffrè, Milano, 1973.
- Dictamen sobre la posibilidad de embargar las asignaciones económicas de los diputados y las subvenciones de los grupos parlamentarios, Revista de las Cortes Generales, N° 1, Madrid, 1984.
- DÍEZ LAGO, Pablo: “*El deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones y el derecho al ejercicio del cargo (artículo 23.2 C.E.)*”, Revista de las Cortes Generales, N° 23, Madrid, 1991.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María: “*Derecho Comunitario y medidas sancionadoras*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 78, Madrid, 1993.
- DÍEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, Luis María: “*El principio de legalidad penal en la Constitución española*”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Núm. 1, 2001.



- DÍEZ-PICAZO, Luis María: “*La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*”, Cuadernos de los Studia Albornotiana, N° 2, Cometa S.A., Zaragoza, 1985.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María: “*Parlamento, proceso y opinión pública*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Número 18, 1986.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María: “*Sistemas de derechos fundamentales*”, 3era edición, Thomson-Civitas, Pamplona, 2008.
- DIPPEL, Horst: “*Constitucionalismo moderno*”, traducción de Clara Álvarez Alonso y María Salvador Martínez, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- DOIG, Alan: “*Regional Variations: Organisational and Procedural Dimensions of Public Ethics Delivery Ten Years After Nolan*”, Parliamentary Affairs, Vol. 59, N° 3, 2006.
- DOLZ LAGO, Manuel Jesús: “*El derecho a ser informado de la acusación a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*” en GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, Faustino y LÓPEZ LÓPEZ, Enrique: “*Derechos procesales fundamentales*”, Consejo General del Poder Judicial, Manuales de Formación Continuada, N° 22, Madrid, 2004.
- DUGUIT, León: “*Manual de Derecho Constitucional*”, Editorial Comares, Granada, 2005.
- DURÁN ALBA, Juan Fernando: “*Teoría general del régimen de las incompatibilidades parlamentarias en España*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- DUVERGER, Maurice: “*Los partidos políticos*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- DUVERGER, Maurice: “*Party Politics and Pressure Groups*”, Nelson’s University Paperbacks, Londres, 1972.
- DWORKIN, Ronald: “*Los derechos en serio*”, Ariel, 2da reimpresión, Barcelona, 1995.

- EDITORIAL: Powell v. McCormack: Oral Argument, Rutgers Law Review, Vol. 24, 1969-1970.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco José: “*La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios*” en “*Defensa de la Constitución. Garantismo y controles. Libro en reconocimiento al Dr. Germán J. Bidart Campos*”, Ediar, Buenos Aires, 2003.
- Eleftheriadis, Pavlos: “*Parliamentary Sovereignty and the Constitution*”, Canadian Journal of Law and Jurisprudence, Vol. 22, 2009.
- ELLIS, Dorsey D.: “*Powell v. McCormack and the Power to Expel: Some Unanswered Questions Regarding the Framers’s Intent*”, Georgia Law Review, Vol. 5, N° 2, 1971.
- ELVIRA, Ascensión: “*Asociaciones y democracia interna*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- ENFERT, Carole: “*Le règlement du Sénat sous la cinquième République*”, Editorial Económica, París, 1999.
- ESQUIN PALOP, Catalina: “*Organización y funcionamiento de les Corts Valencianes*”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- ESTEVE PARDO, José: “*Sanciones administrativa y potestad reglamentaria*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 49, Madrid, 1986.
- FANLO LORAS, Antonio: “*Encuadre histórico y constitucional [de los Colegios Profesionales]. Naturaleza y fines. La autonomía colegial*”, en MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coordinador): “*Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*”, Unión Profesional, Civitas, Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ CARBALLO-CALERO, Ricardo: “*Alcohol y conducción: habitando la difusa frontera entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador*”, Ministerio de Justicia, Boletín Número 2035, Madrid-España, 2007.

- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “*El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional*”, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “*Principio de legalidad y normativa sobre medidas de seguridad y vigilancia en bancos, cajas de ahorro y otras entidades*”, *Revista de Administración Pública*, Número 100-102, 1983.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: “*Garantías constitucionales del proceso penal*”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Número 6, 1990.
- FERNÁNDEZ NIETO, Josefa: “*Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el Derecho Público común europeo*”, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos y Dykinson, Madrid, 2008.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa: “*El voto parlamentario*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio: “*El orden en las sesiones y en el recinto parlamentario*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “*El derecho a la obtención de información de los diputados del Parlamento de Galicia. Reflexiones en torno al artículo 9.1 y 2 del Reglamento del Parlamento*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 34, Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “*Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 38, Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro-José: “*Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico*”, *Revista de Derecho Político*, N° 9, 1981.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: “*Prólogo*” a TORRES MURO, Ignacio: “*Los órganos de gobierno de las cámaras*”, publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

- FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso: “*Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 10, Madrid, 1986.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: “*El poder legislativo entre la Política y el Derecho*”, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: “*La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las asambleas legislativas*”, Revista de las Cortes Generales, N° 27, Madrid, 1992.
- FERNÁNDEZ –VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: “*La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*”, Cuadernos Civitas, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: “*Las opiniones de los parlamentarios y la prerrogativa de la inviolabilidad*” en “*Instituciones y procesos políticos. Homenaje a José Cazorla*”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2005.
- FERRERES COMELLA, Víctor y MIERES MIERES, Luis Javier: “*Algunas consideraciones a propósito del principio de legalidad penal (A propósito de las Sentencias 111/1993 y 150/1997 del Tribunal Constitucional)*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 55, Enero-Abril, 1999.
- FIELD, John: “*The Story of Parliament in the Palace of Westminster*”, Político’s, James & James Publishers, Londres, 2002.
- FISHER, Louis: “*Constitutional Interpretation by Members of Congress*”, North Carolina Law Review, Vol. 63, 1984-1985.
- FISK, Catherine y CHEMERINSKY, Erwin: “*The Filibuster*”, Stanford Law Review, Vol. 49, Enero-1997.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando: “*La democracia interna de los partidos políticos*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.

- FOYER, Jean: “*Le président de commission parlementaire*” en AA.VV., “*Mélanges en L'Honneur de Pierre Avril*”, Montchrestien, 2001.
- FRIEDRICH, Carl: “*Gobierno constitucional y democracia*”, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
- FROMAN, Lewis A.: “*The Congressional Process. Strategies, Rules, and Procedures*”, Little, Brown and Company, Boston, 1967.
- GABALDÓN, Theresa: “*The Self-Regulation of Congressional Ethics: Substance and Structure*”, *Administrative Law Review*, Vol. 48, 1996
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: “*Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración*”, *Revista de Administración Pública*, N° 34, 1961.
- GALLOWAY, George B.: “*The Legislative Process in Congress*”, Thomas Y. Crowell Company, Nueva York, 1953.
- GANDARIAS ALONSO DE CELIS, Sofía: “*Los Presidentes de las Cortes y del Congreso de los Diputados 1810-2004*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 62, Madrid, 2004.
- GARCÍA CANALES, Mariano: “*El derecho al honor de quienes ejercen actividad con relevancia política*”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, N° 12-13, Murcia, 2000-2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: “*Curso de Derecho Administrativo*”, Thomson-Civitas, novena edición, Madrid, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: “*El problema jurídico de las sanciones administrativas*”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Núm. 10, Madrid, 1976.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: “*La democracia y el lugar de la ley*”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Núm. 92, Madrid, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: “*La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la Administración: Dos importantes*

- sentencias del Tribunal Constitucional*’, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 29, Madrid, 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “*Principio de legalidad: Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 4, Número 10, Enero-Abril, 1984.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Javier: “*La tutela penal de las asambleas legislativas: los delitos contra las instituciones del Estado*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 16, Valencia, 2005.
- GARCÍA GUERRERO, José Luis: “*Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- GARCÍA LÓPEZ, Eloy; LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando; SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Encuesta sobre determinados status privilegiados por la Constitución*”, Teoría y Realidad Constitucional, N° 5, Madrid, 2000.
- GARCÍA MACHO, Ricardo: “*En torno a las garantías de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones de especial sujeción*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 64, Madrid, 1989.
- GARCÍA MACHO, Ricardo: “*Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*”, Tecnos, Madrid, 1992.
- GARCÍA MACHO, Ricardo: “*Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 72, Madrid, 1991.
- GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción: “*El procedimiento legislativo*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- GARCÍA MEXÍA, Pablo: “*Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un grupo parlamentario mixto (Dictamen de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid sobre las repercusiones jurídico-parlamentarias de la creación del grupo parlamentario mixto)*”, Revista de las Cortes Generales, N° 46, 1999.

- GARCÍA MORILLO, Joaquín: “*Mitos y realidades del parlamentarismo*”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Número 9, 1991.
- GARCÍA ROCA, Javier y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*Democracia interna y control de los partidos políticos*”, Revista de Estudios Políticos, N° 42, 1984.
- GARCÍA ROCA, Javier: “*La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*”, Revista de las Cortes Generales, N° 34, Madrid, 1995.
- GARCÍA ROCA, Javier: “*Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Vol. I, Madrid, 2002.
- GARCÍA SORIANO, María Vicenta y GIL CASTELLANO, José: “*El Presidente de las Cortes valencianas*”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 34/35, 2001.
- GARCÍA PECHUÁN, Mariano: “*Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 58, Madrid, 2000.
- GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, María Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio: “*Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*”, Editorial Colex, Madrid, 2003.
- GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad y PENDÁS GARCÍA, Benigno: “*Artículo 72.3. –Potestades administrativas de las Cámaras*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “*¿Es posible repetir las votaciones parlamentarias? ¿Vota el diputado o el grupo parlamentario? A propósito de la STC 361/2006*”, Teoría y Realidad Constitucional, N° 20, Madrid, 2001.

- GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad: “Artículo 72.1. – Autonomía funcional de las Cámaras” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “Comentarios a la Constitución española de 1978”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “El pleno de las Cámaras: notas, funcionamiento y competencias”, Revista de las Cortes Generales, N° 64, Madrid, 2005.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Los actos de la Administración parlamentaria”, Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 4, Madrid, 1998.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Los senadores designados por las Comunidades Autónomas”, Cortes Generales y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1995.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 24, Valencia, 2010.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: “El Estado de partidos”, Obras Completas, volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- GARRET, Elizabeth y VERMEULE, Adrian: “Institutional Design of a Thayerian Congress”, Duke Law Journal, Vol. 50, 2000-2001.
- GARRIDO FALLA, Fernando: “La Administración parlamentaria”, en “I Jornadas de Derecho Parlamentario”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984.
- GARRIDO FALLA, Fernando: “Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas”, Revista de Administración Pública, Número 28, 1959.
- GARRORENA MORALES, Ángel: “Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “El Parlamento y sus transformaciones actuales”, Tecnos, Madrid, 1990.



- GARRORENA MORALES, Ángel: “Mandato representativo” en ARAGÓN REYES, Manuel (Director) y AGUADO RENEDO, César (Codirector): “Temas básicos de Derecho Constitucional”, Thomson Reuters, Tomo II, Cizur Menor, 2011.
- GARRORENA MORALES, Ángel: “Veinte años de democracia representativa en España” en LÓPEZ GUERRA, Luis y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro (Coordinadores): “La experiencia constitucional (1978-2000)”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “Contenido y función del término de comparación en la aplicación del principio de igualdad”, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “Derechos fundamentales y desarrollo legislativo. La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- GERHARDT, Michael J.: “The Constitutionality of the Filibuster”, Constitutional Commentary, Vol. 21, 2004.
- GERHARDT, Michael: “Judging Congress” en “Symposium: The Most Disparaged Branch: The Role of Congress In the Twenty-First Century: Panel III: Is Congress Capable of Conscientious Responsible Constitutional Interpretation?”, Boston University Law Review, Vol. 89, 2009.
- GERSEN, Jacob E. y Possner, Eric A.: “Timing Rules and Legal Institutions”, Harvard Law Review, Vol. 121, 2007-2008.
- GLENDON, Mary Ann: “Rights Talk. The Impoverishment of Political Discourse”, The Free Press, New York, 1991.
- GOLD, Martin B. y GUPTA, Dimple: “The Constitutional Option to Change Senate Rules and Procedures: a Majoritarian Means to Overcome the Filibuster”, Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 28, 2004.
- GOLDFARB, Ronald: “The History of the Contempt Power”, Washington University Law Quarterly, Vol. 1961, N° 1, Febrero-1961.

- GOLDSWORTHY, Jeffrey: “*Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*”, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2010.
- GÓMEZ AMIGO, Luis: “*La sentencia estimatoria del recurso de amparo*”, Aranzadi, 1998.
- GÓMEZ BENÍTEZ, José Manuel: “*Límites de la disciplina parlamentaria: Derecho Parlamentario sancionador y Derecho Penal*” en “*Derecho Parlamentario Sancionador*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza: “*Control parlamentario, minorías y Tribunal Constitucional*”, en “*El Parlamento del siglo XXI. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Tecnos, Pamplona, 2002.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza: “*La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*El conflicto entre órganos constitucionales*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel: “*El derecho a una resolución motivada y congruente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, ARAGÓN REYES, Manuel y MARTÍNEZ-SIMANCAS, Julián (Coordinadores): “*La Constitución y la práctica del Derecho*”, Aranzadi y BCH, Pamplona, 1998.
- GÓMEZ RIVAS, José Vicente: “*La Administración parlamentaria española. Creación y consolidación*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus: “*El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

- GONZÁLEZ CUSSAC, José L. y CUERDA ARNAU, María Luisa: “*Aproximación al Derecho Penal parlamentario: inviolabilidades*”, Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 1, Madrid, 1997
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: “*Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*”, 3era edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: “*Independencia de la potestad sancionadora de la jurisdicción penal*”, Revista de Administración Pública, Número 47, 1965.
- GÖRLITZ, Niklas: “*Derecho Parlamentario Sancionador en el Parlamento alemán*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- GOUCHET, Yves: “*Droit parlementaire*”, Editorial Economica, París, 1996.
- GRAVELLS, Nigel: “*The United Kingdom Parliament Acts: Parliamentary Sovereignty on Trial*”, Canterbury Law Review, Vol. 12, 2006.
- GRIFFITH, John Aneurin Grey: “*Parliament: functions, practice and procedures*”, Londres, 1989.
- GRIFFITHS, Clive: “*In Defence of Parliamentary Privilege*”, Western Australian Law Review, Vol. 24, 1994.
- GUIZOT, Francois: “*De la democracia en Francia*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- GUIZOT, Francois: “*The history of the origins of the representative government in Europe*”, Liberty Fund, Indiana, USA, 2001.
- GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, Faustino: “*El derecho a la defensa y a la asistencia de letrado*” en GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, Faustino y LÓPEZ LÓPEZ, Enrique: “*Derechos procesales fundamentales*”, Consejo General del Poder Judicial, Manuales de Formación Continuada, N° 22, Madrid, 2004.

- HÄBERLE, Peter: “*La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*”, presentación y estudio preliminar de Francisco Fernández Segado, Dykinson S.L., Madrid, 2004.
- HAMILTON, MADISON, JAY: “*El Federalista*”, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, Sexta Reimpresión, México, 1998.
- HAMILTON, William Gerard: “*Lógica parlamentaria/Parliamentary Logick*”, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie “*Textos Parlamentarios Clásicos*”, Estudio preliminar y traducción de Eloy García, Madrid, 1996.
- HATCH, Orrin G.: “*Judicial Nomination Filibuster Cause and Cure*”, *Utah Law Review*, N° 3, 2005.
- HATSELL, Jhon: “*Precedents of proceedings in the House of Commons*”, printed by H. Hughs for J. Dodsley, in Pall-Mall, London, 1781.
- HAURIOU, André: “*Derecho Constitucional e instituciones políticas*”, traducción de José Antonio González Casanova, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971.
- HAURIOU, Maurice: “*Principios de Derecho Público y Constitucional*”, traducción y estudio preliminar por Carlos Ruiz del Castillo, Editorial Comares S.L., Granada, 2003.
- HAYNES, George H.: “*The Senate of the United States. Its History and Practice*”, Houghton Mifflin Company, the Riverside Press Cambridge, Boston, 1938.
- HERNÁNDEZ RAMOS, Mario: “*El nuevo trámite de admisión del recurso de amparo constitucional*”, Reus, Madrid, 2009.
- HESSE, Konrad: “*Constitución y Derecho Constitucional*” en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE: “*Manual de Derecho Constitucional*”, Marcial Pons, segunda edición, Madrid, 2001.
- HINDS, Asher C.: “*Hinds Precedent of the House of Representatives of the United States*”, Washington Government Printing Office, 1907.

- HOLT, J.C.: “*The Prehistory of Parliament*” en DAVIES, R.G. y DENTON J.H. Editores: “*The English Parliament in the Middle Ages*”, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1981.
- HONTEBEYRE, Pierre: “*Las competencias del Parlamento francés en materia de sanciones*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- HUERGA LORA, Alejandro: “*Las sanciones administrativas*”, 1era Edición, IUSTEL, Madrid, 2007.
- HUERTA TOCILDO, Susana: “*El derecho fundamental a la legalidad penal*”, Revista Española de Derecho Constitucional, año 13, Número 39, Septiembre-Diciembre 1993.
- HUERTA TOCILDO, Susana: “*Principio de legalidad y normas sancionadoras*” en “*Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. El principio de legalidad*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Cuadernos y Debates, N° 103, Madrid, 2000.
- 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, Revista de las Cortes Generales, N° 25, Madrid, 1992.
- Informe sobre el concepto de tráfico de influencias y sobre Derecho Comparado en materia de incompatibilidades”, Revista de las Cortes Generales, N° 14, Madrid, 1988.
- IONESCU, Ghita y DE MADARIAGA, Isabel: “*La oposición. Pasado y presente de una institución política*”, traducción del inglés por César Armando Gómez, Espasa-Calpe, Madrid, 1977.
- ITURBE MACH, Andoni: “*Algunas notas sobre el acceso a la documentación parlamentaria*”, Revista de las Cortes Generales, N° 43, Madrid, 1998.
- IZU BELLOSO, Miguel: “*Derecho Parlamentario de Navarra*”, Parlamento de Navarra, Pamplona, 2009.

- JEFFERSON, Thomas: “*Manual of Parliamentary Practice*”, 1873, Clarck & Maynard Publishers, New York, 1873.
- JELLINEK, Georg: “*Parliamentary Obstruction*”, *Political Science Quarterly*, Vol. 19, No. 4, Diciembre-1904. LUCE, Robert: “*Legislative Procedure*”, The Riverside Press Cambridge, Boston and New York, 1922.
- JENNINGS, George Henry: “*An Anecdotal History of the British Parliament, from the Earliest Periods to the Present Time*”, Londrés, 1880.
- JENNINGS, Ivor: “*Parliament*”, Cambridge University Press, 1939.
- JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, Estefanía: “*La presidencia del Parlamento andaluz*”, Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, Número Extraordinario 1, 2003.
- JIMENA QUESADA, Luis: “*Sobre algunas consecuencias constitucionales de las reuniones de parlamentarios sin convocatoria reglamentaria (ex artículo 67.3 de la Constitución española)*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 49, Madrid, 2000.
- JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: “*Régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: “*La ley como fuente del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “*El régimen jurídico-constitucional de los partidos*”, *Revista de Derecho Político*, N° 26, Madrid, 1988.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “*Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios*”, en “*Estudios de Derecho Constitucional y de Ciencia Política. Homenaje al Profesor Rodrigo Fernández-Carvajal*”, Vol. I, Universidad de Murcia, Murcia, 1997.

- JUANES PECES, Ángel: “*Enjuiciamiento de diputados y senadores*”, en “*Homenaje a Don Antonio Hernández Gil*”, Vol. I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 2001.
- KEITH, Krehbiel: “*Party discipline and measures of partisanship*”, *American Journal of Political Science*, Vol. 44, N° 2, 2000.
- KELSEN, Hans: “*El problema del parlamentarismo*” en “*Escritos sobre el socialismo y la democracia*” (Wien-Leipzig, 1925), Editorial DEBATE, Colección Universitaria, Madrid, 1988.
- KELSEN, Hans: “*Esencia y valor de la democracia*” (Tubinga, 1929), KRK Ediciones, Colección Pensamiento, Oviedo, 2006.
- KITCHENS, Dean Joel: “*Constitutional Limits of the Speech or Debate Clause*”, *UCLA Law Review*, Vol. 25, 1977-1978.
- KORGE, Gregory: “*Filibustering*”, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 2010.
- KRUGMAN RAY, Laura: “*Discipline Through Delegation: Solving the House Cleaning*”, *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 55, 1994.
- KUMAR KATYAL, Neal: “*Legislative Constitutional Interpretation*”, *Duke Law Journal*, Vol. 50, 2001.
- KURLAND, Philip B.: “*The Rise and Fall of the Doctrine of Separation of Powers*”, *Michigan Law Review*, Vol. 85, No. 3, Diciembre-1986.
- LA PUENTE ARAGO, Rosa: “*El sistema de designación de las mesas en el Derecho Parlamentario español*”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, N° 6, Murcia, 1994.
- LAMARCA PÉREZ, Carmen: “*Legalidad penal y reserva de ley en la Constitución española*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 7, Número 20, Mayo-Agosto, 1987.
- LARIOS PATERNA, Jesús María: “*El grupo mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 36, Madrid, 1995.

- LARIOS PATERNA, Jesús María: “*El grupo mixto y el transfuguismo político*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16, Número 46, Enero-Abril, 1996.
- LARIOS PATERNA, M<sup>o</sup> Jesús: “*Las responsabilidades de los grupos parlamentarios*”, *Instituciones de Derecho Parlamentario V*, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- LARIOS PATERNA, María Jesús: “*Régimen jurídico del cambio del grupo parlamentario en las Cámaras legislativas del Estado español*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N<sup>o</sup> 10. Extraordinario, Valencia, 2001.
- LARREMORE, Wilbur: “*Constitutional Regulation of Contempt of Court*”, *Harvard Law Review*, Vol. 13, N<sup>o</sup> 8, 1900.
- LASAGABASTER HERRARTE, “*Las relaciones de sujeción especial*”, Civitas, Madrid, 1994.
- LASCURAÍN SÁNCHEZ, Juan Antonio: “*La proporción de la norma penal*”, *Cuadernos de Derecho Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, N<sup>o</sup> 5, Madrid, 1998.
- LASKI, Harold J.: “*Procedure for Constructive Contempt in England*”, *Harvard Law Review*, Vol. 41, No. 8, Junio-1928.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José: “*Artículo 78<sup>o</sup>. La Diputación Permanente*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José: “*Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad*” en “*Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*”, Civitas, Madrid, 1991.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José: “*Las fuentes supralegales del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.



- LEGAL, A. y BRETHER DE LA GRESSAYE, J.: “Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées”, París, 1938, en BILBAO UBILLOS, Juan María: “*Libertad de asociación y derechos de los socios*”, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997.
- LINDE PANIAGUA, Enrique: “Artículo 66°. *Las Cortes Generales*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- LOCHRIE, James: “*Meetings Procedures. Parliamentary Law and Rules of Order for the 21st Century*”, The Scarecrow Press Inc., Lanham, Maryland y Oxford, 2003.
- LOCKE, John: “*Dos ensayos sobre el gobierno civil*”, Espasa Calpe, Colección Austral, Madrid, 1991.
- LÓPEZ AGUILAR, Fernando: “*La oposición parlamentaria y el orden constitucional*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: “*La reserva constitucional de ley en materia penal (ley, reserva de ley y legalidad penal desde la perspectiva del constitucionalismo español)*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 11, Número 33, Septiembre-Diciembre, 1991.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: “*Tutela de las minorías y constitucionalidad de los actos parlamentarios*”, Valencia, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Números 11-12, 1995.
- LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: “*Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*”, Civitas, Madrid, 1994.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: “*La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 10, Madrid, 1986.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: “*Los debates parlamentarios*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991.

- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis: “*Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*”, Editorial Nomos, Valencia, 2001.
- LÓPEZ GUERRA, Luis: “*El control parlamentario como instrumento de las minorías*”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, N° 8, Murcia, 1996.
- LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS, Magdalena: “*Análisis del contenido esencial de los derechos fundamentales enunciados en el art. 53.1 de la Constitución española*”, Editorial Comares, Granada, 1996.
- LOUGHLIN, Martin: “*Foundation of Public Law*”, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2010.
- LOWES DICKINSON, G.: “*The Development of Parliament during the Nineteenth Century*”, Londres, 1895.
- LOZANO CUTANDA, Blanca: “*El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad*”, Revista de Administración Pública, Número 161, 2003.
- LOZANO, Blanca: “*Panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración en Europa: despenalización y garantía*”, Revista de Administración Pública, N° 121, 1990.
- LUCAS VERDÚ, Pablo: “*El Derecho Parlamentario en el marco del Derecho Político*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 72, Madrid, 1987.
- LUCE, Robert: “*Legislative Procedure*”, The Riverside Press Cambridge, Boston and New York, 1922.
- LUCE, Robert: “*Legislative Principles*”, Houghton Mifflin Company, Boston y Nueva York, The Riverside Press Cambridge, 1930.
- MAGALONI KERPEL, Ana Laura: “*El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*”, McGraw Hill, Madrid, 2001.

- MAITLAND, F.W.: “*The Constitutional History of England*”, Cambridge University Press, 1908.
- MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: “*El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional*”, en “*Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: “*El derecho de los parlamentarios a recabar información. Comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre*”, Revista Vasca de Administración Pública, Nº 24, 1989.
- MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo: “*La prerrogativa constitucional de inviolabilidad parlamentaria*”, Oñati, 2009.
- MANZELLA, Andrea: “*Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale*” en “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984.
- MANZELLA, Andrea: “*El Parlamento en el siglo XXI*”, en “*El Parlamento del siglo XXI. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Tecnos, Pamplona, 2002.
- MANZELLA, Andrea: “*Il parlamento*”, Società editrice il Mulino, Terza edizione, Bologna, 2003.
- MANZELLA, Andrea: “*Las Cortes en el sistema constitucional español*”, en PEDRIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “*La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*”, segunda edición, Civitas, Madrid, 1981.
- MANZELLA, Andrea: “*Las fuentes del Derecho Parlamentario en el sistema italiano*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- MARCO MARCO, Joaquín J.: “*El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes del Derecho*”, Cortes Valencianas, Valencia, 2000.

- MARCY, Carl: “*The Filibuster*”, estudio introductorio a ROGERS, Lindsay: “*The American Senate*”, Johnson Reprint Corporation, reimpresión a la edición original de 1926, Nueva York y Londres, 1968.
- MARIEZCURRENA, Martín Ignacio: “*El derecho de los diputados a solicitar informes*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 11, Madrid, Diciembre, 2004.
- MARTAIN, Jacques: “*El fin del maquiavelismo*” en “*Principios de una política humanista*”, Editorial Excelsa, Buenos Aires, 1946.
- MARSHALL, Geoffrey: “*The Future of Parliamentary Privilege*” en AA.VV., “*Mélanges en L’Honneur de Pierre Avril*”, Montchrestien, 2001.
- MARTINES, T.; SILVESTRI, G.; DE CARO, C., LIPPOLIS, V.; MORETTI, R.: “*Diritto Parlamentare*”, Giufrè Editore, Milán, 2005.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel: “*Informe Nolan (Normas de conducta de la vida pública)*”, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 5-6, 1996.
- MARTÍNEZ CUEVAS, María Dolores: “*Régimen jurídico de los partidos políticos*”, Marcial Pons y Universidad de Granada, Madrid y Barcelona, 2006.
- MARTÍNEZ-ELIPE, León: “*Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario*” en “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984.
- MARTÍNEZ-ELIPE, León: “*Prerrogativas parlamentarias*”, Teoría y Realidad Constitucional, N° 5, Madrid, 2000.
- MARTÍNEZ-ELIPE, León: “*Reflexiones sobre la inviolabilidad, inmunidad y aforamiento*”, Revista de las Cortes Generales, N° 55, Madrid, 2002.
- MARTÍNEZ-ELIPE, León: “*Tratado de Derecho Parlamentario*”, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999.

- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “*El salario del poder: Notas sobre remuneraciones parlamentarias*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 7, Valencia, 1999.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “*La aparente volatilidad del juzgador. Notas sobre las fuentes del Derecho Parlamentario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario VII. Jurisprudencia parlamentaria*”, Vitoria, 2009.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “*La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Núm. 1o. Extraordinario, 2001.
- MARTÍNEZ, Rafael: “*Sobre algunas peculiaridades del status jurídico del parlamentario francés: delegación del voto y sustitución parlamentaria*”, Revista de las Cortes Generales, N° 22, Madrid, 1991.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “*De tránsfugas y valores democráticos*” en “*Méritos o Botín y otros retos jurídicos de la democracia*”, Aranzadi, Elcano, 2000.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “*El amplio margen de libertad en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales (Auto del Tribunal Constitucional 147/1982, de 22 de abril, sobre el alcance de las preguntas parlamentarias)*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 11, Madrid, 1984.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “*El papel de los Colegios en la ordenación de las profesiones y en el control y vigilancia del ejercicio profesional*”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coordinador): “*Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*”, Unión Profesional, Civitas, Madrid, 1996.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “*Honorabilidad y buena conducta como requisitos para el ejercicio de profesiones y actividades*”, Revista de Administración Pública, N° 130, 1993.
- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo: “*Reflexiones de urgencia sobre el Informe Nolan*”, Revista Aragonesa de Administración Pública, N° 11, 1997.

- MASKELL, Jack: “*Congressional Misconduct*”, Nova Science Publishers, New York, 2009.
- MASKELL, Jack: “*Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine:: Legislative Discipline in the House of Representatives*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Enero-2005.
- MASKELL, Jack: “*Lobbying Congress: an Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Octubre-2007.
- MASON, Paul: “*Mason’s Manual Legislative Procedure*”, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1989.
- MATÍA PORTILLA, Edmundo: “*La eficacia del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- MATÍA PORTILLA, Edmundo: “*La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 7, Valencia, 1999.
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier: “*La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 86, 2009.
- MATTHEWS, Lawrence F.: “*Adam Clayton Powell’s Exclusion from Congress: Increased Judicial Review of Legislative Action*”, University of Miami Law Review, Vol. 24, 1969-1970.
- MAY, Erskine: “*The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*”, Decimosexta Edición, Butterworth & Co., Londres, 1957.
- MAYER, Otto: “*Derecho Administrativo alemán*”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950.
- MAZZONI HONORATI, María Luisa: “*Diritto Parlamentare*”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001.

- M'Carthy, Justin: “*Parliamentary Manners*”, *The North American Review*, Vol. 157, No. 445, Diciembre-1893.
- McCLELLAN, James: “*Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government*”, Liberty Fund, 3erera Edición, Indianapolis, 2000.
- McGINNIS, John O. y RAPPAPORT, Michael B.: “*Our Supermajoritarian Constitution*”, *Texas Law Review*, Vol. 80, N° 4, Marzo-2002.
- MCGRATH, Peter: “*La defensa de los valores morales en los parlamentos del Reino Unido y de Escocia*”, *Instituciones de Derecho Parlamentario V*, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- MCILWAIN, Charles H.: “*The High Court of Parliament and its Supremacy*”, Yale University Press, New Heaven, 1910.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: “*La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*”, McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- MERCER, Tim: “*Challenging the Chair*”, *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 29, N° 2, 2006.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín: “*El recurso potestativo de reposición*”, Bosch, Barcelona, 2002.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco: “*La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública*” en “*Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*”, Civitas, Madrid, 1991.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco: “*Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia sancionadora. Comentario a la STC, Casino de Mallorca, 42/87, de 7 de abril de 1987*”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Núm. 57, Madrid, 1988.
- MIKVA, Abner J.: “*How well Does the Congress Support and Defend the Constitution?*”, *North Carolina Law Review*, Vol. 61, 1982-1983.

- MILL, John Stuart: “*Consideraciones sobre el gobierno representativo*”, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- Millert, Michael B.: “*The Justiciability of Legislative Rules and the ‘Political’ Political Question Doctrine*”, *California Law Review*, Vol. 78, 1990.
- MIR PUIG, Santiago: “*Derecho Penal. Parte General*”, Editorial Reppertor, 6ta edición, Barcelona, 2002.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, BORIS: “*Modernas tendencias del Derecho Constitucional*”, traducción del francés por Sabino Álvarez-Gendin, 1era Edición, Editorial Reus, Madrid, 1934.
- MIRÓN ORTEGA, Manuel Antonio: “*Subvenciones y contabilidad de los grupos parlamentarios*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 10, Valencia, 2001.
- MOHRHOFF, Federico: “*Tratatto di Diritto e Procedura Parlamentare*”, Dott. Giovanni Bardi Editore, Roma, 1948.
- MOLAS I BATLLORI, Isidre: “*La oposición parlamentaria en el siglo XX*”, en “*El Parlamento del siglo XXI. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Tecnos, Pamplona, 2002.
- MONTANER SALAS, Carlos: “*Adquisición, suspensión y pérdida del mandato parlamentario*”, en “*Parlamento y Poder Judicial. XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 2007.
- MONTAÑÉS PARDO, Miguel Ángel: “*La suspensión cautelar en el recurso de amparo. Prontuario de jurisprudencia constitucional*”, Aranzadi, Elcano, 2001.
- MONTESINOS GARCÍA, Juan Antonio: “*La propiedad de los escaños obtenidos electoralmente en listas cerradas*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 8, Valencia, 1999.
- MORALES ARROYO, Jesús María: “*El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.



- MORALES ARROYO, José María: “*El problema del inicio del mandato de diputados y senadores*”, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, Número 6, 1989.
- MORALES ARROYO, José María: “*La determinación del período de vigencia del estatuto de diputados y senadores*”, Revista de las Cortes Generales, N° 19, Madrid, 1990.
- MORALES ARROYO, José María: “*La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001.
- MORALES ARROYO, José María: “*La renuncia como medio para finalizar el mandato parlamentario*”, en “*Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- MORALES ARROYO, José María: “*Las consecuencias colaterales de la disolución de Batasuna*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 71, Madrid, Mayo-Agosto, 2004.
- MORALES ARROYO, José María: “*Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- MORALES ARROYO, José María: “*Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre control de las resoluciones parlamentarias*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 46, Madrid, 1996.
- MORCILLO MORENO, Juana, “*El recurso de reposición*” en GARBERÍ LLOBREGAT, José: “*El procedimiento administrativo común*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- MOREAU, Félix y DELPECH, Joseph: “*Les règlements des assemblées législatives*”, V. GIARD y E. BRIÈRE, París, 1906.
- MORLOK, Martin: “*Artikel 40*” en DREIER, Horst: “*Grundgesetz. Kommentar*”, Mohr Siebeck, Tomo II, Tubinga, 1998.
- MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*Artículo 6°. Los partidos políticos*” en ALZAGA VILLAAMIL, Os-

- car: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo I, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996.
- MULVIHILL, Mary: “*Decorum in House Debate*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Octubre-1999.
- MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: “*La disciplina parlamentaria en algunos países europeos y en el Parlamento europeo*”, Anuarios Jurídicos de La Rioja, Logroño, N° 4, 1998.
- MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: “*La disciplina parlamentaria en el constitucionalismo histórico español*”, Anuarios Jurídicos de La Rioja, Logroño, N° 4, 1998.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*El estatuto de los parlamentarios*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991.
- MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas: “*El Gobierno como sujeto del Derecho Parlamentario*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*Las garantías de los miembros del Parlamento Vasco*”, Revista de Estudios Políticos, N° 46-47, 1985.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: “*Las inmunidades parlamentarias*”, Revista de Estudios Políticos, N° 69, 1990.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “*¿Pueden los partidos políticos expulsar libremente a sus afiliados?*”, Revista de Estudios Políticos, N° 107, 2000.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “*Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados no adscritos contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999)*”, Revista de las Cortes Generales, Núm 49, 2000.

- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “*Sobre las garantías jurídicas mínimas en los procedimientos disciplinarios parlamentarios: principio de legalidad y ¿derecho a la defensa?*”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Núm. 2, 2006.
- NAVARRO SÁNCHEZ, Ángel: “*Las minorías en la estructura parlamentaria*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- NAVAS CASTILLO, Antonia y NAVAS CASTILLO, Florentina: “*Naturaleza jurídica y control de los actos parlamentarios en relación con la Corona*” en “*VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- NAVAS CASTILLO, Antonia: “*El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*”, Editorial Constitución y Leyes, Colex, Madrid, 2000.
- NAVAS CASTILLO, Antonia: “*Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria*”, Revista de Derecho Político, Números 58-59, 2003-2004.
- NAVAS CASTILLO, Antonia: “*Reflexiones acerca de la suspensión por el Presidente de la Asamblea de Madrid de la sesión plenaria del 1 de febrero de 2001*”, Revista de Derecho Político, Número 50, 2001.
- NELSON, William E.: “*Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*”, University Press of Kansas, Kansas, 2000.
- NIETO, Alejandro: “*Derecho Administrativo Sancionador*”, reimpresión de la 4ta Edición, Tecnos, Madrid, 2006.
- NIETO, Alejandro: “*Peculiaridades de la norma constitucional*”, Revista de Administración Pública, Núms. 100-102, 1983.
- NIETO, Alejandro: “*Problemas capitales del Derecho Disciplinario*”, Revista de Administración Pública, N° 63, 1970.
- OLIVÁN DEL CACHO, Javier: “*La negativa judicial a considerar a los diputados como trabajadores al servicio del Parlamento (Nota sobre la Sentencia de 30 de septiembre de 1999 de la Sala de lo Social del Tribunal*

- de Justicia de Aragón)*”, Parlamento y Constitución. Anuario, N° 3, 1999.
- OLIVER ARAUJO, Joan y CALAFELL FERRÁ, Vicente: “*Los Estatutos de los partidos políticos españoles. Partidos con representación parlamentaria*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Textos y documentos, Madrid, 2007.
- OLLER SALAS, María Dolores: “*Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Estudios de Derecho Parlamentario, Madrid, 1986.
- OPPEHHEIMER, Bruce I.: “*Changing Time Constraints on Congress: Historical Perspectives on the Use of Cloture*”, en DODD, Lawrence C. y OPPEHHEIMER, Bruce I.: “*Congress Reconsidered*”, tercera edición, Division of Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 1985.
- ORTEGA SANTIAGO, Carlos: “*El mandato representativo de los diputados y senadores*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.
- ORTEGA SANTIAGO, Carlos: “*La inviolabilidad parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los interna corporis acta en la jurisprudencia reciente de la Corte Costituzionale italiana*”, Teoría y Realidad Constitucional, N° 3, Madrid, 1999.
- PALMER, Geoffrey W. R.: “*Adam Clayton and John Wilkes: an Analogue from England for the Men in the Marble Palace*”, Iowa Law Review, Vol. 56, N° 4, 1971.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: “*El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal*”, Revista de Administración Pública, núm. 67, 1972.
- PASCUAL MEDRANO, Amelia: “*La disciplina parlamentaria en las Cortes Generales*”, Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 4, 1998.

- PATERSON, Samuel C.: “*Los grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos*”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 14-15, 1996.
- PEABODY, Bruce G.: “*Congressional Attitudes Toward Constitutional Interpretation*” en DEVINS, Neal y WHITTINGTON, Keith E. (Editores) “*Congress and the Constitution*”, Duke University Press, Durham y Londres, 2005.
- PEDRIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “*La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático*”, segunda edición, Civitas, Madrid, 1981.
- PENDÁS GARCÍA, Benigno: “*Otras fuentes. Esbozo para una construcción principalista del Derecho Parlamentario*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- PEÑARANDA RAMOS, José Luis: “*Artículo 71. –Autonomía funcional de las Cámaras?*” en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: “*Comentarios a la Constitución española de 1978*”, Tomo VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- PÉREZ SÁNCHEZ, Gerardo: “*El valor del precedente y el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*” en REVENGA SÁNCHEZ, Miguel (Coordinador): “*El Poder Judicial. VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*La naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*”, Revista de Estudios Políticos, N° 10, Madrid, 1959.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*Tratado de Derecho Político*”, Editorial Civitas, Segunda Edición, Madrid, 1984.
- PÉREZ TREMPES, Pablo: “*Artículo 55*” en REQUEJO PAGES, José Luis (Coordinador): “*Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*”, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.

- PÉREZ TREMPES, Pablo: “*El recurso de amparo*”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- PÉREZ TREVIÑO, José Luis: “*Una revisión de la soberanía del Parlamento británico*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 54, Madrid, 1998.
- PÉREZ-SERANO JÁUREGUI, Nicolás: “*La obstrucción parlamentaria*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 3, Núm. 3, Mayo-Agosto-1983.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*El acto parlamentario*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10. Extraordinario, Valencia, 2001.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*Hacia una teoría de los actos parlamentarios*”, Revista de Derecho Político, Número 9, 1981.
- PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: “*La disciplina parlamentaria*”, Anuario Jurídico de La Rioja, Logroño, N° 2, 1996.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “*Resoluciones y acuerdos normativos de las Cortes y de las Cámaras*” en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- PETYT, George: “*Lex Parliamentaria. A Treatise of the Law and Custom of the Parliaments of England*”, Reimpresión a la Primera edición publicada en 1690, Garland Publishing, Inc., New York & London, 1978.
- PHILLIP A., Joseph: “*Beyond Parliamentary Sovereignty*”, Anglo-American Law Review, Vol. 18, 1989.
- PHILLIPS, O. Hood: “*Self-Limitation by the United Kingdom Parliament*”, Hastings Constitutional Law Quarterly, Vol. 2, 1975.

- PIBERNAT DOMÉNECH, Xavier: “*Los pronunciamientos contenidos en las sentencias de otorgamiento de amparo constitucional*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 9, 1990.
- PINELLI, Cesare: “*Los presidentes de las asambleas parlamentarias en Italia*”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, N° 12-13, Murcia, 2000.
- PIOUS, Richard: “*Congressional Power*” en “*Proceedings of the Academy of Political Science*”, Vol. 34, No. 2, “*The Power to Govern: Assessing Reform in the United States*”, 1981.
- PITARCH, Ismael: “*Las resoluciones normativas*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, *Obra colectiva*, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- PIZZORUSSO, Alessandro: “*Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 2, Madrid, 1984.
- POMED SÁNCHEZ, Luis: “*Bienes de los órganos constitucionales*” en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio (Coordinador): “*Derecho de los bienes públicos*”, Tirant lo Blanch, 2da edición, Valencia, 2009.
- PORRAS RAMÍREZ, José María: “*Comentarios acerca del estatus constitucional de los partidos políticos y de su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 57, 2002.
- PORTERO MOLINA, José Antonio: “*El status constitucional de la oposición en el régimen constitucional español*” en “*Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martínez*”, Editorial San Esteban, Salamanca, 2004.
- PORTERO MOLINA, José Antonio: “*Sobre la presunción de la representación política*”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N° 21, Valencia, 2009.
- POSADA, Adolfo: “*Estudios sobre el régimen parlamentario en España*”, Madrid, 1891.

- POSNER, Eric A. y VERMEULE, Adrian: “*Legislative Entrenchment: A Reappraisal*”, The Yale Law Journal, Vol. 111, 2002.
- POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (I)*”, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 74, 1925-1926.
- POTTS, C.S.: “*Powers of Legislative Bodies to Punish for Contempt (II)*”, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 74, 1925-1926.
- PRESNO LINERA, Miguel Á: “*Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*”, Ariel Derecho, Barcelona, 2000.
- PREST, Wilfrid (Editor): “*Blackstone and his Commentaries*”, Hart Publishing, Oxford y Portland, 2009.
- PREST, Wilfrid (Editor): “*William Blackstone. Law and Letters in the Eighteenth Century*”, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2008.
- PRIETO ÁLVAREZ, Tomás: “*La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción*”, Revista de Administración Pública, Número 178, 2009.
- PRIETO SANCHÍS, Luis: “*Constitución y Parlamento*”, Parlamento y Constitución. Anuario, N° 5, 2001.
- PRIETO SANCHÍS, Luis: “*La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Número 4, Enero-Abril, 1982.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: “*El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*”, Civitas, Madrid, 1992.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: “*El grupo parlamentario como titular del derecho al voto*”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Núm. 13 a 21-22, 2006.



- PULIDO QUECEDO, Manuel: “*Sanciones de plano en el recinto parlamentario y excesos presidenciales. El caso Iturgaiiz*”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Núm. 19, 2005.
- PUNSET BLANCO, Ramón: “*Las garantías material y formal del derecho fundamental a la legalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, N° 4, Murcia, 1992.
- PUNSET, Ramón: “*El Senado y las Comunidades Autónomas*”, Tecnos, Madrid, 1987.
- PUNSET, Ramón: “*La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el Derecho español*” en “*Estudios parlamentarios*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- PUNSET, Ramón: “*La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el Ordenamiento español*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*”, Obra colectiva, Ediciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996.
- PUNSET, Ramón: “*Las garantías parlamentarias*” en “*Las Cortes Generales*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- PUNSET, Ramón: “*Los reglamentos de las Cortes Generales*” en “*Las Cortes Generales*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- PUNSET, Ramón: “*Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos*” en “*Derecho de Partidos*”, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: “*La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal*”, Revista de Administración Pública, Número 126, 1991.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: “*Parte General del Derecho Penal*”, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2002.

- RAMÍREZ, Manuel: “*Problemática actual del Parlamento*”, Revista de Estudios Políticos, N° 87, 1995.
- RAMÍREZ, Manuel: “*Teoría y práctica del grupo parlamentario*”, Revista de Estudios Políticos, N° 11, 1979.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: “*Actos relativos al estatuto de los parlamentarios y de autoorganización*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario II. Los actos del Parlamento*”, Vitoria, 1999.
- REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*El derecho fundamental a la intimidad*”, 2da edición actualizada, Dykinson, Madrid, 2005.
- REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*La Junta de portavoces en la regulación del Congreso de los Diputados*”, Revista de las Cortes Generales, N° 42, Madrid, 1997.
- REBOLLO DELGADO, Lucrecio: “*Partidos políticos y democracia*”, Dykinson, S.L., Madrid, 2007.
- REBOLLO PUIG, Manuel: “*El contenido de las sanciones*”, Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo, N° Extra 1 (ejemplar dedicado a: Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador), 2001.
- REBOLLO PUIG, Manuel; IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía y BUENO ARMIJO, Antonio: “*Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España*”, Revista Estudios Socio-Jurídicos, Vol. 7, N° 1, 2005.
- RECODER DE CASSO, Emilio: “*Artículo 71*” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980.
- RECODER DE CASSO, Emilio: “*Artículo 72.1*” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980.
- RECODER DE CASSO, Emilio: “*Artículo 72.3*” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980.

- RECODER DE CASSO, Emilio: “*Las Cortes Generales*” en “*La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*”, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- REDLICH, Josef: “*The procedure of the House of Commons: a study of its history and present form*”, Londres, 1908.
- REINSTEIN, Robert J. y SILVERGATE, Harvey A.: “*Legislative Privilege and the Separation of Powers*”, Harvard Law Review, Vol. 86, 1973.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma: “*Fracciones y grupos: evolución histórica, naturaleza y regulación jurídica del grupo parlamentario*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001.
- REQUEJO, Paloma: “*Democracia parlamentaria y principio minoritario*”, Ariel Derecho, Editorial Ariel, Barcelona, 2000.
- REQUEJO, Paloma: “*Representación y minorías parlamentarias*”, en “*La democracia Constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- REVIRIEGO PICÓN, Fernando: “*Relaciones de sujeción especial y derechos fundamentales. Algunos apuntes sobre el derecho a la intimidad de los centros penitenciarios*”, Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, N° 13, Madrid, 2004.
- REYNAERT, Auguste: “*Histoire de la discipline parlementaire*”, A. Durand et Pedone-Lauriel, Éditeurs, París, 1884.
- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa: “*El control del obstruccionismo parlamentario: los orígenes históricos de la guillotina parlamentaria y su establecimiento en España*”, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 30/31, 2000.
- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa: “*El obstruccionismo parlamentario en las Cortes Generales*”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 9/10, 1995.

- RIDDICK, Floyd M.: “*The United States Congress. Organization and Procedure*”, National Capitol Publishers, Inc., Washington DC, 1949.
- RINELLA, Angelo: “*Lo statuto dell’ opposizione parlamentare nell’ ordinamento spagnolo. Alcuni profili di rilievo costituzionale*” en “*I vent’-anni della Costituzione spagnola. Nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale*”, Quaderni Giuridiche del Dipartimento di Scienze Politiche dell’ Università di Trieste, N° 5, 2000.
- RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa: “*Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española*”, Revista de las Cortes Generales, N° 6, Madrid, 1985.
- ROBERT, Henry M.: “*Parliamentary Law*”, Reimpresión de la edición de 1923 por Irvington Publishers, New York, 1975.
- ROBERT, Henry: “*Robert’s Rules of Order Revised for Deliberative Assemblies*”, Wildside Press, 1915.
- ROCCO, Arturo: “*L’ oggetto del reato e Della tutela iniridico penale*”, Opere, Vol. 1, en COBO DEL ROSAL, Manuel y QUINTANAR DÍEZ, Manuel, “*Instituciones de Derecho Penal español. Parte General*”, CESEJ-Ediciones, Madrid, 2004.
- RODRÍGUEZ RAMOS, Luis: “*Transfuguismo retribuido y cobecho*”, Actualidad Penal, Núm 22, Mayo-Junio, 1994.
- RODRÍGUEZ, Ángel: “*El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos*”, Revista de Derecho Político, N° 36, 1992.
- ROGERS, Lindsay: “*The American Senate*”, Johnson Reprint Corporation, reimpresión a la edición original de 1926, Nueva York y Londres, 1968.
- ROLLNER LIERN, Göran: “*El conflicto entre los deberes parlamentarios y la libertad ideológica ante el Tribunal Constitucional*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 11, Valencia, 2001.
- ROMANO, Santi: “*El ordenamiento jurídico*”, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1963.

- ROMANO, Santi: “*Fragmentos de un diccionario jurídico*”, traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1964.
- ROSADO IGLESIAS, Gema: “*Prerrogativas parlamentarias y Tribunal Constitucional*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 14, Madrid, junio, 2006.
- Rosenberg, Morton y Tatelman, Todd B.: “*Congress’s Contempt Power: Law, History, Practice, and Procedure*”, Report for Congress, Congressional Research Service, Abril-2008.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: “*El contrato social*”, Editorial Tecnos, 5ta edición, Colección Clásicos del pensamiento, estudio preliminar y traducción de María José Villaverde, Madrid, 2007
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*El futuro de la institución parlamentaria*” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “*El Parlamento y sus transformaciones actuales*”, Tecnos, Madrid, 1990.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*El Parlamento y la representación política*”, en “*I Jornadas de Derecho Parlamentario*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, tomo I, Madrid, 1984.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma del poder*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*La forma del poder*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*Prólogo*” a CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: “*El mandato parlamentario*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “*Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley*”, Revista de Administración Pública, Números 100-102, 1983.
- RUIZ ROBLEDO, Agustín: “*El principio de legalidad penal en la historia constitucional española*”, Revista de Derecho Político, Número 42, 1997.

- RUIZ ROBLEDO, Agustín: “*El rango de las normas sancionadoras*”, en BALAGUER CASTELLÓN, Francisco (Coordinador): “*Estudios en homenaje a Peter Häberlé*”, Tecnos, Madrid, 2004.
- RUTHERFORD, Geddes W.: “*Some Aspects of Parliamentary Obstruction*”, *The Sewanee Review*, Vol. 22, No. 2, Abril-1914.
- SABINE, George: “*Historia de la teoría política*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- SAINZ MORENO, Fernando: “*Artículo 72*” en “*Comentarios a la Constitución española*”, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008.
- SAINZ MORENO, Fernando: “*Los actos del Parlamento*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario II. Los actos del Parlamento*”, Vitoria, 1999.
- SAINZ MORENO, Fernando: “*Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos*”, Cuadernos de Derecho Público, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 15, Madrid, 2002.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*El parlamento vasco: relieve constitucional, organización y funcionamiento*” en *Revista de Estudios Políticos*, Número 46-47, Madrid, 1985.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “*Los grupos parlamentarios*”, Ediciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: “*Estabilidad de un régimen democrático parlamentario*”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N° 72, Madrid, 1987.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel: “*La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados*”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 39, 1996.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “*La oposición parlamentaria*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “*Las minorías en la estructura parlamentaria*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “*Representación nacional y grupos parlamentario en el Congreso de los Diputados*”, Cuadernos del Pensamiento Político, FAES, N° 12, Madrid, 2006.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “*La teoría del órgano en el Derecho Administrativo*”, Revista española de Derecho Administrativo, Núm. 40-41, Madrid, 1984.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “*Principios de Derecho Administrativo*”, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Colección Ceura, 2000.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “*Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*”, Revista de Estudios Políticos, Número 9, Madrid, 1981.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan: “*Artículo 6*” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Artículo 99*” en GARRIDO FALLA, Fernando: “*Comentarios a la Constitución*”, Editorial Civitas, Madrid, 1980.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Derecho Parlamentario español*”, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Las funciones parlamentarias en relación con los órganos auxiliares del Parlamento*” en GARRORENA MORALES, Ángel (Editor): “*El Parlamento y sus transformaciones actuales*”, Tecnos, Madrid, 1990.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Parlamento y persecución del delito*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 68, Madrid, 2003.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “*Partido político, grupo parlamentario y diputado*” en “*Derecho de Partidos*”, Coordinador José Juan González Encinar, ESPASA CALPE, Madrid, 1992.

- SANTAOLALLA, Fernando: “*Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos*” en “*Democracia representativa y parlamentarismo*”, Obra Colectiva, dirigido por Antonio López Pina, Publicaciones del Senado, Madrid, 1994.
- SANTAOLALLA, Fernando: “*Principio de legalidad y disciplina parlamentaria*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 47, Madrid, 1996.
- SANZ PÉREZ, Ángel Luis: “*Función parlamentaria y potestad disciplinaria: sanciones y procedimiento*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 22, Valencia, 2009.
- SANZ PÉREZ, Ángel Luis: “*Las funciones parlamentarias ante el Tribunal Constitucional*” en “*Instituciones de Derecho Parlamentario VII. Jurisprudencia parlamentaria*”, Vitoria, 2009.
- SANZ PÉREZ, Ángel: “*La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 10, Valencia, 2001.
- SADURSKI, Wojciech; “*Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*”, Springer, Dordrecht, Netherlands, 2008.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel: “*Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*”, Civitas, Madrid, 1996.
- SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé A.: “*Las sanciones por incumplimiento de los deberes de los parlamentarios*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 9, Valencia, 2000.
- SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón: “*Dereito Parlamentario de Galicia*”, Xerais, Vigo, 2001.
- SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé: “*El derecho al voto y la regla de la mayoría*”, Revista de las Cortes Generales, N° 55, Madrid, 2002.
- SARTORI Giovanni: “*Partidos y sistema de partidos*”, Alianza Editorial, Madrid, 2003.



- SARTORI, Giovanni: “*Elementos de teoría política*”, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: “*La teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamento de la construcción sistemática*”, prólogo de Antonio López Pina, Instituto Nacional de Administración Pública y Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: “*Pluralidad de estructuras y de funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional*” en BARNES, Javier: “*La transformación del Derecho Administrativo*”, Global Law Press Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008.
- SCHMITT, Carl: “*Sobre el parlamentarismo*”, estudio preliminar de Manuél Aragón Reyes, Editorial Tecnos S.A., Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1990.
- SCHMITT, Carl: “*Teoría de la Constitución*”, Alianza Universidad Textos, primera reimpresión a la edición de 1982, Madrid, 1992.
- SCHNEIDER, Hans-Peter: “*Jurisdicción constitucional y división de poderes*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 5, Madrid, 1982.
- SCHÜMANN, Bernd: “*La función del principio de culpabilidad en el Derecho Penal preventivo*”, traducido por SILVA SÁNCHEZ, Jesús, en “*El sistema moderno del Derecho Penal: cuestiones fundamentales. Estudios en homenaje a Claus Roxin*”, Madrid, Tecnos, 1991.
- SCHWEBER, Howard: “*The Language of Liberal Constitutionalism*”, Cambridge University Press, 2007.
- SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: “*Dictamen sobre la posibilidad de embargar las asignaciones económicas de los diputados y las subvenciones de los grupos parlamentarios*”, Revista de las Cortes Generales, N° 1, Madrid, 1984.
- SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: “*Notas sobre la duración del mandato de los senadores designados por las Comunidades Autónomas*”, Madrid, 1984.

- mas en aplicación del artículo 69.5 de la Constitución*”, Revista de las Cortes Generales, N° 2, Madrid, 1984.
- SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO: “*Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*”, Dirección de Estudios y Documentación, Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid, 1988.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario: “*Pequeñas minorías y control parlamentario*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Núm. 21, 2009.
- SERRANO GÓMEZ, Alfonso y SERRANO MAÍLLO, Alfonso: “*Derecho Penal. Parte Especial*”, 14ta Edición, Dykinson, Madrid, 2009.
- SHARP, Malcolm P.: “*The Classical American Doctrine of the Separation of Powers*”, The University of Chicago Law Review, Vol. 2, No. 3, Abril-1935.
- SHULL, Charles: “*Legislative Contempt. An Auxiliary Power of Congress*”, Temple Law Quarterly, Vol. 8, 1933-1934.
- SIBURG, F.W.: “*La jurisdicción disciplinaria en la República Federal Alemana*”, Revista de Administración Pública, Número 46, 1965.
- SIEYÈS, Emmanuel: “*¿Qué es el estado llano?*”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950.
- SIEYÈS, Emmanuel: “*De los beneficios de la libertad en el Estado y en el sistema representativo*”, en “*Escritos y discursos de la revolución*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- SINCLAIR, Thomas y WISE, Charles: “*Substantive and Procedural Dilemmas in Congressional Ethics*”, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 537, Ethics in American Public Service, Enero de 1995.
- SMEND, Rudolf: “*Constitución y Derecho Constitucional*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

- SMITH, Steven S., ROBERTS, Jason M., y VANDER WIELEN, Ryan J.: “*The American Congress*”, 6ta edición, Cambridge University Press, 2009.
- SMITH, Steven S.: “*Call to Order. Floor Politics in the House and Senate*”, the Brookings Institution, Washington DC, 1989.
- SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: “*Las Cortes Generales en el sistema constitucional*”, Tecnos, Madrid, 1984.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: “*Libertad de expresión y derecho a la intimidad de los personajes públicos no políticos*”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, Nº 2, Murcia, 1990.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: “*Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español*”, Revista de Estudios Políticos, Número 45, Mayo-Junio, 1985.
- SORIANO DÍAZ, Ramón Luis: “*Parlamento y derechos fundamentales*”, Revista de las Cortes Generales, Nº 46, Madrid, 1999.
- SORIANO DÍAZ, Ramón Luis: “*El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos*”, Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Nº 11, Madrid, 2002.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: “*El estatuto de los parlamentarios de las comunidades autónomas*”, Ediciones del Senado, Madrid, 2001.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: “*La infracción de los deberes por los parlamentarios*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- STEIN, Ekkehart: “*Derecho Político*”, traducción de Fernando Sainz Moreno y nota preliminar a la edición española de Francisco Rubio Llorente, Aguilar, Madrid, 1973.
- STOKES, Michael L.: “*When Freedoms Conflict: Party Discipline and the First Amendment*”, Journal of Law and Politics, Vol. XI, 1995.

- STORY, Joseph: “*Commentaries on the Constitution of the United States*”, 1833.
- SUAY HERNÁNDEZ, Celia: “*Refutación del ius puniendi*” en ARROYO ZAPATERO, L. y BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I (Coordinadores): “*Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: in memoriam*”, Universidad de Salamanca y Universidad de Castilla-La Mancha, 2001.
- SUAY RINCÓN, José: “*El Derecho Administrativo Sancionador: perspectivas de reforma*”, *Revista de Administración Pública*, Número 109, 1986.
- SUAY RINCÓN, José: “*La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador*”, *Revista de Administración Pública*, N° 123, 1990.
- SWEET STONE, Alec: “*Constitutional Courts and Parliamentary Democracy*”, *West European Politics*, Vol.25, No.1, Enero-2002.
- TEPKER, Harry F.: “*Marbury’s Legacy of Judicial Review alter Two Centuries*”, *Oklahoma Law Review*, Vol. 57, 2004.
- TERRÓN MONTERO, Javier: “*Las incompatibilidades de los diputados autonómicos*”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 6, Madrid, junio, 2002.
- THERIAULT, Sean M.: “*Party Polarization in Congress*”, Cambridge University Press, 2008.
- TIEDESMANN, Klaus: “*Constitución y Derecho Penal*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 11, Número 33, Septiembre-Diciembre, 1991.
- TOMÁS MALLÉN, Beatriz: “*Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- TORIO LÓPEZ, Ángel: “*Injusto penal e injusto administrativo (presupuestos para la reforma del sistema de aranceles)*” en “*Estudios sobre la*

- Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: “*El Estado español de partidos*”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, N° 8, 1991.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: “*Los grupos parlamentarios*”, Revista de Derecho Político, N° 9, Madrid, 1981.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: “*Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 10, Madrid, 1986.
- TORRES MURO, Ignacio: “*El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 43, Madrid, 1995.
- TORRES MURO, Ignacio: “*El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 17, Madrid, 1986.
- TORRES MURO, Ignacio: “*El obstruccionismo, un arma de las minorías*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, N° 83, 1995.
- TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 28, Madrid, 1990.
- TORRES MURO, Ignacio: “*La disciplina parlamentaria. Una introducción*” en “*Derecho Parlamentario Sancionador*”, Instituciones de Derecho Parlamentario V, Ediciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- TORRES MURO, Ignacio: “*La legitimación en los procesos constitucionales*”, prólogo de Francisco Rubio Llorente, Reus, Madrid, 2007.
- TORRES MURO, Ignacio: “*Las comisiones parlamentarias de investigación*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

- TORRES MURO, Ignacio: “*Los derechos de los parlamentarios*”, Revista de Derecho Político, N° 44, Madrid, 1998.
- TORRES MURO, Ignacio: “*Los órganos de gobierno de las cámaras*”, publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- TOSI, Silvano y MANNINO Armando: “*Diritto parlamentare*”, novena edición, Giuffrè Editore, Milán, 1999.
- TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier y NAVAS SÁNCHEZ, María del Mar: “*Normativa sobre el transfuguismo en los reglamentos parlamentarios autonómicos*”, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N° 14, Valencia, 2003.
- TUDELA ARANDA, José: “*El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.
- TUDELA ARANDA, José: “*La función parlamentaria de información política*”, en “*Parlamento y comunicación. Nuevos retos. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*”, Tecnos, Pamplona, 2005.
- TUDELA ARANDA, José: “*La posición del diputado en el Parlamento español desde un estudio de los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios*”, Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 20, Madrid, 2009.
- TUSHNET, Mark: “*Evaluating Congressional Constitutional Interpretation: Some Criteria and Two Informal Case Studies*”, Duke Law Journal, Vol. 50, 2001.
- TUSHNET, Mark: “*The New Constitutional Order*”, Princeton University Press, Princeton y Oxford, 2003.
- ÚBEDA TARAJANO, Francisco E.: “*Sanciones disciplinarias de Derecho Público: las relaciones entre ilícitos administrativos y penales en el marco constitucional*”, Ministerio de Justicia, Boletín Número 2033, Madrid-España, 2007.

- VALENCIA MARTÍN, Germán: “*Derecho Administrativo Sancionador y principio de legalidad*” en “*Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. El principio de legalidad*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Cuadernos y Debates, N° 103, Madrid, 2000.
- Van Vechten, Veeder: “*Absolute Immunity in Defamation: Legislative and Executive Proceedings*”, *Columbia Law Review*, Vol. 10, 1910.
- VARELA DÍAZ, Santiago: “*La idea de deber constitucional*”, Año 2, Número 4, Enero-Abril, 1982.
- VARELA SUANZES, Joaquín: “*La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional (Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes)*, N° 1, 1998.
- VERMEULE, Adrian: “*The Constitutional Law of Congressional Procedure*”, PUBLIC LAW AND LEGAL THEORY WORKING PAPER N° 39, The Law School, University of Chicago, Febrero-2003.
- VIDAL MARÍN, Tomás: “*El derecho al honor y su protección desde la Constitución española*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- VILE, M.J.C.: “*Constitutionalism and Separation of Powers*”, Liberty Fund, 2da Edición, Indianapolis, 1998.
- VINTRÓ CASTELLS, Joan: “*La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.
- VINTRÓ CASTELLS, Joan: “*Los procedimientos no legislativos*” en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: “*Parlamento y Derecho*”, Vitoria, 1991.
- VIRGALA FORURIA, Eduardo: “*Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 10-11, 2002-2003.

- VIVES ANTÓN, Tomás S.: “*Ley y derechos fundamentales (Acerca del principio de legalidad penal en materia penal)*” en MORENO CATENA, Víctor Manuel (Coordinador): “*Constitución y Derecho Público. Estudios en homenaje a Santiago Varela*”, Tirant lo Blanch, 1995.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, José Antonio: “*Los parlamentarios: acceso, condición, suspensión y pérdida*” en AA.VV.: “*Instituciones de Derecho Parlamentario. Los sujetos del Derecho Parlamentario*”, Vitoria, 2001.
- VÖEGELIN, Eric: “*New Science of Politics*”, 8va reimpresión a la 1era edición de 1952, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1971.
- WADE, E.C.S. y PHILLIPS, G. Godfrey: “*Constitutional Law: an outline of the law and practice of the Constitution, including central and local government and the constitutional relations of the British Commonwealth*”, 6ta Edición, Longmans, Green & Co., Londres, 1962.
- WADE, William y FORSYTH, Christopher: “*Administrative Law*”, Séptima Edición, Clarendon Press, Oxford, 1994.
- WAWRO, Gregory J. y SCHICKLER, Eric: “*Filibuster. Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*”, Princeton University Press, 2006.
- WILLIAMS, Robert: “*Conduct unbecoming: The regulation of legislative ethics in Britain and the United States*”, Parliamentary Affairs, Vol. 55, N° 4, 2002.
- WILSON, Graham K.: “*Congress in Comparative Perspective*” en “*Symposium: The Most Disparaged Branch: The Role of Congress In the Twenty-First Century: Panel III: Is Congress Capable of Conscientious Responsible Constitutional Interpretation*”, Boston University Law Review, Vol. 89, 2009.
- WILSON, O.M.: “*A Digest of Parliamentary Law*”, Kay & Brother, Philadelphia, 1869.
- WIRLS, Daniel y WIRLS, Stephen: “*The Invention of the United States Senate*”, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 2004.



- WITTKE, Carl: “*The History of English Parliamentary Privilege*”, Da Capo Press, New York, 1970, reimpresión de la primera edición de 1921.
- YANKWICHT, Leon R.: “*The Immunity of Congressional Speech. Its Origin, Meaning and Scope*”, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 99, 1950-1951.
- ZAGREBELSKY, Gustavo: “*El Tribunal Constitucional italiano*” en FAVOREU, Louis (Editor): “*Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1984.
- ZIEGLER, Katja; BARANGER, Denis; BRADLEY, Anthony W.: “*Constitutionalism and the Role of Parliaments*”, Oxford and Portland, Oregon, 2007.