

AUTO 1227/1988, de 7 de noviembre, recaído en recurso de amparo núm. 707/1988.

I. ANTECEDENTES

1. El 19 de abril de 1988 tuvo entrada en el Tribunal Constitucional un escrito de don José Manuel de Dorremochea Aramburu, Procurador de los Tribunales, quien en nombre y representación de don Ignacio Aldekoa Azarloza, don Guillermo Arbeloa Suberbiola, doña Sagrario Alemán Astiz, don Florencio Aoiz Monreal, don Francisco Erdozaín Beroiz, don Mauricio Olite Ariz y don Fernando Sáez García-Falcés, interpone recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 8 de marzo de 1988, que suspendió a los actores por el plazo de un mes del ejercicio de todos sus derechos parlamentarios.

2. La demanda se fundamenta en los siguientes antecedentes:

a) Los recurrentes fueron elegidos parlamentarios forales en nombre de la asociación política Herri Batasuna en las elecciones al Parlamento de Navarra de 10 de junio de 1987. En la sesión constitutiva de la Cámara, celebrada el día 4 de julio de 1987, los parlamentarios electos prestaron, en cumplimiento de lo preceptuado por el Reglamento de la Cámara, juramento o promesa de respetar el régimen foral de Navarra, de acatar la Constitución y las leyes. Los actores lo hicieron, todos ellos, mediante fórmula «Sí juro. Bajo imposición legal».

b) El día 16 de febrero de 1988 la Mesa del Parlamento de Navarra adoptó el Acuerdo de iniciar expediente disciplinario a los parlamentarios forales ahora solicitantes de amparo conforme a lo dispuesto en el art. 113.1 a) del Reglamento de la Cámara, otorgándoles un plazo de diez días para efectuar alegaciones. Se aducía en dicho Acuerdo que los indicados parlamentarios no habían acudido a las sesiones del Pleno ni de las Comisiones desde el 1 de septiembre de 1987 hasta la fecha del mismo.

c) Los parlamentarios expedientados presentaron un escrito conjunto el 2 de marzo de 1988 en el que justificaban su no asistencia a las sesiones parlamentarias en su posición ideológica contraria a las instituciones autonómicas vigentes, explicada a los electores en la campaña electoral, y solicitaban que no se adoptara sanción alguna contra ellos.

d) El 8 de marzo de 1988, la Mesa del Parlamento de Navarra adoptó el Acuerdo de suspender a los expedientados «del ejercicio de todos los derechos que a los Parlamentarios Forales concede el Reglamento del Parlamento de Navarra» y, en su cumplimiento, de ordenar «la deducción de las asignaciones variables que en proporción al número de Parlamentarios recibe el Grupo Parlamentario Herri Batasuna». Contra este Acuerdo se recurre ahora en amparo.

3. Los recurrentes estiman contrario a la Constitución el art. 113.1 a) del Reglamento del Parlamento de Navarra, que permite la suspensión a los parlamentarios del ejercicio de alguno o de todos sus derechos, ya que se regula el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos por medio de un Reglamento parlamentario y no mediante ley (art. 53.1 de la Constitución).

Consideran asimismo que la sanción que se les ha impuesto en aplicación del referido precepto vulnera los arts. 14 16.1 y 23 de la Constitución. El art. 14 por suponer una discriminación en razón de opinión, ya que se les sanciona por la actitud adoptada respecto a una institución parlamentaria en cumplimiento de sus posiciones

políticas e ideológicas. Así, se discrimina a unos parlamentarios que sólo acuden esporádicamente frente a los que acuden con continuidad, y no puede considerarse que tal diferencia constituya una causa justificativa del trato desigual, ya que su actitud se basa en una posición política crítica respecto a la organización institucional en Navarra. No puede olvidarse además la remisión que el art. 10.2 de la Constitución efectúa el art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que garantiza la igualdad y proscribire la discriminación.

Se vulnera también, en su opinión, el art. 16.1 de la Constitución, puesto que la sanción impuesta restringe la manifestación política de su concepción ideológica, al imponerles el deber de asistencia a las sesiones e impedir una concepción pasiva del trabajo y actividad parlamentaria derivada de no entender como algo esencial al cargo tal asistencia. Se vulnera también con ello el art. 18.2 del PIDCP, que proscribire las medidas coactivas que puedan menoscabar la libertad de tener o adoptar la religión o creencias libremente elegidas.

Asimismo, afirman, se vulnera el derecho a participar en los asuntos públicos que el art. 23 de la Constitución garantiza tanto a los ciudadanos a través de sus representantes como a éstos mismos, al impedir a los solicitantes de amparo decidir cuándo han de asistir a las sesiones, máxime teniendo en cuenta que acudieron a las elecciones con un programa claro y concreto al respecto y obtuvieron la representación de los electores que lo apoyaron. En efecto, la Constitución no prevé la forma que ha de adoptar la participación en los asuntos públicos, por lo que son los propios representantes quienes en ejercicio de su cargo y de la libertad ideológica deben decir la forma de dicha participación.

En el supuesto presente sólo cabría sancionar como medida de disciplina a la pérdida de la compensación económica, como consecuencia lógica de la no asistencia, pero no es posible que se suspenda a un parlamentario del ejercicio de todos sus derechos. Tan sólo una Sentencia judicial o los propios electores pueden cesar en su cargo a los representantes elegidos, careciendo la Mesa de la facultad de privarles de todos sus derechos, decisión que contraría el art. 23 de la Constitución.

Finalmente, también consideran los recurrentes que el citado art. 113.1 a) del Reglamento de la Cámara, en relación con el art. 20 del propio Reglamento, que exige la asistencia a las sesiones del Pleno y de las Comisiones, es contrario a los referidos preceptos constitucionales 14, 16.1 y 23, así como a los Acuerdos internacionales ratificados por el Estado español en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que no puede darse validez a la sanción adoptada en aplicación del mismo.

Solicitan que se declare la nulidad del Acuerdo impugnado.

4. Mediante providencia de 12 de septiembre de 1988 la Sección Segunda del Tribunal Constitucional puso de manifiesto a los actores y al Ministerio Fiscal la posible concurrencia de la causa de inadmisión regulada en el art. 50.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por cuanto la demanda pudiera carecer de contenido que justifique una decisión sobre el fondo en forma de Sentencia.

En el plazo concedido al efecto la representación de los recurrentes presentó escrito de alegaciones reiterando las formuladas en la demanda. Por su parte, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesa la inadmisión de la misma por concurrir la causa indicada en la precitada providencia. Considera que está fuera de duda el carácter de ley de los Reglamentos de las Cámaras y que no hay por tanto vulneración el art. 23.2 de la Constitución por regular derechos fundamentales por norma de rango inferior a la ley. Respecto a las demás alegaciones, señala su total carencia de contenido

constitucional; no habría discriminación frente a los Diputados que asisten con regularidad, puesto que es precisamente la falta de asistencia a las sesiones la razón legalmente prevista y aplicada para imponerles la sanción que se recurre; tampoco habría violación de la libertad ideológica, puesto que la misma ha de armonizarse con el necesario cumplimiento de los deberes del cargo (STC 101/1983).

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La demanda formulada por don José Ignacio Aldekoa Azarloa y seis más carece de contenido constitucional que justifique una resolución en forma de Sentencia y ha de ser, por tanto, inadmitida en aplicación de lo dispuesto en el art. 50.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Aducen los actores que la Resolución sancionadora de la Mesa del Parlamento vulneró los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14, 16.1 y 23 de la Constitución, además de cuestionar la validez de los preceptos reglamentarios aplicados por razón de rango así como por violar los citados preceptos constitucionales.

Carece de contenido constitucional la invocación del art. 14 de la Constitución, con la que se pretende fundamentar una supuesta discriminación ejercitada contra ellos, en razón de sus concepciones políticas e ideológicas, con respecto a los parlamentarios que sí asisten con regularidad a las sesiones. Aunque en la demanda se mantiene que tal diferencia fáctica (asistir a las sesiones parlamentarias con regularidad o tan sólo esporádicamente) no constituye una causa justificativa del trato desigual, es claro que el incumplimiento por parte de unos parlamentarios de tareas explícitamente consideradas en el Reglamento como deberes propios del cargo (art. 20) es causa razonable para una sanción disciplinaria, y que no puede en consecuencia alegarse que la misma constituya un trato injustificadamente desigual respecto a quienes sí cumplen con sus obligaciones. Así pues, con independencia ahora de las causas y contenido de la sanción impuesta, en modo alguno puede considerarse que la imposición de una sanción por infracción de un deber constituya, en sí misma considerada, un trato discriminatorio respecto a quienes han infringido tal deber.

2. Alegan también los recurrentes vulneración de su libertad ideológica (art. 16.1 de la Constitución) por cuanto se les sanciona por adoptar actitudes políticas coherentes con sus concepciones ideológicas y políticas. La libertad ideológica que recoge el art. 16.1 de la Constitución no constituye, como es obvio, una mera libertad interior, sino que dentro de su contenido especial se incluye la posibilidad de su manifestación externa. Asimismo, es claro que esta manifestación externa no se circunscribe a la oral/escrita, sino que incluye también la adopción de actitudes y conductas, como se deduce de los propios términos del art. 16.1, al prever como únicas limitaciones posibles las necesarias para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Estas manifestaciones exteriores de la libertad ideológica no dejan de ser tales por el hecho de que se solapan con facilidad con otros derechos constitucionales (arts. 20, 23.2 de la Constitución y otros). En el supuesto de autos, la cuestión consiste en si dicha libertad ideológica alcanza a amparar un comportamiento, la inasistencia generalizada - con eventuales excepciones- a las sesiones parlamentarias, que implica el incumplimiento de un deber que el Reglamento de la Cámara impone a los parlamentarios y que constituye, sin duda, una faceta esencial de la propia función parlamentaria.

Pues bien, así planteadas las cosas es manifiesto que no puede considerarse que la libertad ideológica ampare actitudes que implican precisamente desconocer la obligación principal de un cargo público, puesto que sin duda la asistencia a las sesiones no es tan sólo un mero deber reglamentario, sino al tiempo un requisito inexcusable para el cumplimiento de la globalidad de las tareas parlamentarias. 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. Como recuerda el Ministerio Fiscal, en la STC 101/1983, se dijo a este respecto, ante un recurso del mismo grupo político al que pertenecen los ahora recurrentes, que «la libertad ideológica de los titulares de los poderes públicos ... ha de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución», así como que «cuando la libertad ideológica se manifiesta en el ejercicio de un cargo público, ha de hacerse con observancia de deberes inherentes a tal titularidad, que atribuye una posición distinta a la correspondiente a cualquier ciudadano» (fundamento jurídico 5).

3. Se aduce también la violación del art. 23 de la Constitución, con gran imprecisión respecto al apartado efectivamente vulnerado. Es obvio, sin embargo, que el derecho eventualmente vulnerado sería el del ejercicio del cargo de parlamentario en condiciones de igualdad y con los requisitos señalados por las leyes incluido en el contenido del apartado 2 del citado precepto.

Es cierto, como alegan los actores, que no ocultaron a sus electores su actitud respecto a la participación en las instituciones políticas autonómicas. También lo es el que no se trata de una inasistencia debida a falta de diligencia, sino que es deliberada y originada en su actitud política en relación con lo que ellos entienden que es el correcto ejercicio de su cargo público, que por lo demás no es de una total y absoluta inasistencia, puesto que admiten la posibilidad, como en el pasado, de una asistencia puntual y esporádica.

Pero sin duda todo ello tampoco invalida el hecho de que la inasistencia a las sesiones implica una infracción de un deber expresamente previsto como tal en el Reglamento de la Cámara que no es de naturaleza secundaria, sino que, como se ha dicho ya, pertenece al núcleo más específico de la función parlamentaria, puesto que es condición imprescindible para el cumplimiento de todas las tareas propias del cargo. Basta remitirse aquí a lo dicho en el anterior fundamento jurídico respecto al contenido predeterminado de los deberes de los cargos públicos y, en particular, del de Diputado autonómico, contenido que en ningún caso queda a la libre disposición de sus titulares. Por ello, no queda justificada la inasistencia por el hecho de que no sea debida a falta de diligencia, sino a la adopción de una deliberada actitud política, puesto que en ningún caso puede éste legitimar el desconocimiento de los deberes de un cargo público, condición que modula el ejercicio de las libertades por parte de su titular, que debe hacerse compatible con el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo que ostenta. No ha habido por tanto vulneración del derecho a ejercer el cargo público, como alegan los recurrentes.

De sus alegaciones parece deducirse otra causa de violación del mismo derecho, el carácter desproporcionado de la sanción. En efecto, argumentan los recurrentes que

considerarían adecuada la suspensión de los haberes y otras indemnizaciones económicas, pero no así la de todos los derechos incluido el de asistencia. No puede sin embargo afirmarse que la prohibición de asistir a las sesiones por el plazo limitado de un mes sea desproporcionada respecto a la grave infracción cometida de sus deberes parlamentarios. En consecuencia, la sanción de privación por dicho plazo de todos los derechos de los recurrentes, incluida la asistencia a las sesiones, parece una medida razonable y no desproporcionada, que no conculca su derecho al ejercicio del cargo garantizado en el art. 23.2 de la Constitución.

4. Quedan finalmente las alegaciones relativas a la constitucionalidad del art. 113.1 a), del Reglamento del Parlamento de Navarra, que permite la suspensión a los parlamentarios del ejercicio de alguno o de todos sus derechos. Se objeta por un lado su rango normativo, ya que al afectar dicho precepto al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, sólo podría ser regulado por ley (art. 53.1 de la Constitución), rango que niegan a los Reglamentos parlamentarios. De esta objeción no derivan sin embargo los actores un alegato de vulneración efectiva de sus derechos fundamentales, por lo que no es preciso entrar en dicha cuestión. De otro lado en cuanto a la tacha de inconstitucionalidad material que se hace a dicho art. 113.1 a), en relación con el art. 20, que exige la asistencia a las sesiones del Pleno y de las Comisiones, por vulnerar los preceptos constitucionales 14, 16.1 y 23, en la medida en que no constituya una impugnación directa sino que se refiera a una lesión concreta de sus derechos fundamentales, como corresponde en un recurso de amparo, la queja ha sido ya examinada en los anteriores fundamentos jurídicos.

FALLO:

En virtud de lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión del asunto y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a siete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.