

## **STC 301/2005, de 21 de noviembre de 2005**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 7158-2003, interpuesto por don Carlos José Iturgaiz Angulo, representado por el Procurador de los Tribunales don Santos de Gandarillas Carmona y asistido por el Letrado don Ricardo Zarauz, contra la Resolución del Presidente del Parlamento Vasco adoptada al término de la sesión del Pleno de dicha Cámara del día 24 de octubre de 2003 por la que se sancionó al recurrente, de una parte, con la medida de expulsión inmediata de la Cámara y, de otra, con la prohibición de asistencia a las dos próximas sesiones plenarias de ésta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido el Letrado don Andoni Iturbe Mach en nombre y representación del Parlamento Vasco y el Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, representado por el Procurador don Santos de Gandarillas Carmona y asistido del Letrado don Ricardo Zarauz. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

#### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de noviembre de 2003 el Procurador de los Tribunales don Santos de Gandarillas Carmona interpuso en tiempo y forma demanda de amparo, registrada con el núm. 7158-2003, en nombre de don Carlos José Iturgaiz Angulo, contra la Resolución del Presidente del Parlamento Vasco de la que se hace mérito en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae su causa el presente recurso de amparo son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El recurrente, parlamentario vasco, fue amonestado en el Pleno del Parlamento Vasco del 24 de octubre de 2003 en la forma descrita en el diario de sesiones de la Cámara, en el cual (dentro del marco del undécimo asunto del orden del día) puede leerse que: “El presidente, ante una imputación realizada por el Sr. Iturgaiz Angulo al Sr. Azkarraga Rodero, [Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social,] llama al orden al citado parlamentario. Lo hace también por segunda vez y le advierte de las consecuencias que tendría una tercera llamada en este sentido”.

Y que, posteriormente, antes de levantar la sesión: el “presidente comunica que se ha producido una lamentable imputación por parte del Sr. Iturgaiz Angulo hacia el Sr. Azkarraga Rodero. En ese momento el Sr. Iturgaiz interviene de nuevo, ante lo cual el

Presidente expulsa al parlamentario del salón de plenos señalándole la imposibilidad de acudir a las dos próximas sesiones plenarias. El presidente solicita también que la imputación realizada no conste en el diario de sesiones”.

b) Contra dichas decisiones, emitidas in voce, interpusieron escrito de queja y recurso de reposición tanto el ahora recurrente en amparo como el Grupo Parlamentario Popular Vasco, escrito y recurso que fueron inadmitidos por Resoluciones del Presidente del Parlamento Vasco de 6 de noviembre de 2003, en las cuales se manifestaba que “las medidas disciplinarias tomadas por la presidencia en el curso de una sesión parlamentaria son firmes y frente a ellas no cabe recurso de reposición”.

3. Entiende el recurrente que las sanciones impuestas carecen de soporte legal y se han aplicado a hechos para los que no está prevista sanción alguna en el Reglamento del Parlamento Vasco (RPV, en lo sucesivo), lo que compromete el derecho a la predeterminación normativa de las conductas ilícitas (art. 25.1 CE), y que han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque han sido acordadas sin audiencia del afectado y porque se han formalizado al margen del art. 92.1 RPV, dado que la advertencia en la segunda llamada al orden fue ritual y no avisó de las consecuencias de una tercera llamada al orden, lo que ha provocado, a la postre, una lesión refleja en el derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.2 CE). Se considera que la actuación del recurrente no perturbó en ningún momento la buena marcha de las deliberaciones ni supuso una ofensa al decoro de la Cámara o al de alguno de sus miembros.

Se interesa que este Tribunal dicte Sentencia estimatoria y declare nulas y sin efecto las dos siguientes sesiones plenarias del Parlamento Vasco a aquella en la cual se impuso la sanción, con independencia de que la presencia del recurrente haya podido ser o no decisiva en la formación de la voluntad de la Cámara, puesto que es la única forma de salvaguardar su derecho.

4. Por providencia de 26 de febrero de 2004 la Sección Cuarta de este Tribunal decidió, al amparo de lo previsto en el art. 50.3 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio público un plazo común de diez días para que formularan, con las aportaciones documentales que estimaran procedentes, las alegaciones que entendiesen pertinentes en relación con la posible carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

a) El Fiscal interesó la admisión del recurso de amparo en su escrito de 18 de marzo de 2004, por considerar que las quejas del recurrente no carecen manifiestamente de contenido constitucional.

Al efecto señala que, aun cuando es consciente de la necesidad de adaptar el derecho a un proceso con todas las garantías al ámbito parlamentario, en el cual el Presidente de la Cámara es el encargado de asegurar el orden, esto no debe impedir el respeto de un mínimo derecho de defensa, más aún cuando (como parece ser el caso) no coinciden exactamente las expresiones realmente proferidas con las apreciadas por aquél. En el diario no constan los actos o expresiones del Sr. Iturgaiz Angulo que determinaron las sucesivas llamadas a la atención de que fue objeto y que, en definitiva, dieron lugar a su expulsión del salón de sesiones, la cual se produjo cuando prácticamente había terminado la sesión y sólo faltaba cumplir el acto formal de levantarla.

Por otra parte no concurre en el caso un presupuesto determinante de la infracción (la llamada al orden por tres veces), lo que afecta al principio de legalidad penal. Este derecho también se ve comprometido por la falta de cobertura legal de la

sanción consistente en impedir a un miembro de la Cámara asistir a las dos siguientes sesiones de ésta, ya que el art. 92.2 RPV solamente habilita para prohibir asistir a la siguiente sesión.

Tales eventuales lesiones, de existir, habrían menoscabado, igualmente, el derecho reconocido en el art. 23.2 CE.

b) El escrito de alegaciones del recurrente se registró en este Tribunal el 22 de marzo de 2004. En él se afirma que la expulsión de un parlamentario sin llamada previa al orden afecta al ejercicio de su función representativa (art. 23.2 CE), siendo difícil determinar si la sanción impuesta se debe a los exclusivos hechos acaecidos al finalizar la sesión plenaria de la Cámara o si trae causa del incidente protagonizado anteriormente con el Consejero Sr. Azkarraga Rodero, faltando, en tal supuesto, la inmediatez requerida por las normas reglamentarias (SSTC 169/1995, de 20 de noviembre, y 136/1989, de 19 de julio).

Es igualmente difícil conocer, se añade, cuál es el precepto del Reglamento parlamentario que justifica la actuación del Presidente, dado el carácter genérico del art. 88.1 RPV y la falta en el caso de las agresiones o amenazas a que se alude en el art. 88.2 del mismo cuerpo normativo. Tampoco parece haberse aplicado el art. 92.1 RPV, porque este precepto autoriza la expulsión por el “resto de la sesión” en la que se acuerde la medida disciplinaria, pero no la prohibición de asistir a dos sesiones. Finalmente la conducta del recurrente tampoco integra la conducta prevista en el art. 94 RPV, porque no provocó desórdenes graves (cfr. STC 165/1995, de 20 de noviembre), pudiendo haber incurrido, todo lo más, en el supuesto previsto en el art. 91.1 en relación con el 92.3 RPV.

La falta de claridad y precisión por parte del Presidente del Parlamento Vasco violenta asimismo, se concluye, el principio de legalidad penal en la medida en que impide conocer el fundamento de la sanción (STC 161/2003, de 15 de septiembre), porque no son fácilmente determinables las acciones que han dado lugar a la sanción ni los preceptos aplicados.

5. Por providencia de 8 de julio de 2004 la Sala Segunda acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo y, conforme a lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Parlamento Vasco para que, en el plazo de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a la Resolución del Presidente del Parlamento Vasco de fecha 24 de octubre de 2003 sobre medidas disciplinarias de expulsión y prohibición de asistencia del parlamentario don Carlos José Iturgaiz Angulo a las dos siguientes sesiones plenarios; debiendo previamente emplazarse para que, en el plazo de diez días, pudiesen comparecer si lo desearan en el recurso de amparo a quienes hubiesen sido parte en el procedimiento, excepto al recurrente de amparo. Así lo hicieron el Parlamento Vasco, mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de julio de 2004, y don Leopoldo Barreda de los Ríos, en calidad del portavoz del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, representado por el Procurador de los Tribunales don Santos de Gandarillas Carmona y asistido por el Letrado don Ricardo Zarauz, a través de escrito ingresado en esta sede el ulterior 3 de diciembre.

6. La Secretaria de Justicia de la Sala Segunda acordó, mediante diligencia de ordenación de 16 de diciembre de 2004, dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio público, por un plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

7. El Parlamento Vasco evacuó el trámite conferido a través de escrito registrado en este Tribunal el 20 de enero de 2005. Tras relatar los hechos acaecidos recuerda que el Parlamento Vasco goza de autonomía reglamentaria y que su Presidente asume funciones de policía en el interior de su sede. En concreto el art. 88.1 RPV, que establece la posibilidad de que se prohíba asistir a una o dos sesiones y la expulsión inmediata de un parlamentario, debe ser puesto en conexión con el art. 92, relacionado con las llamadas al orden, puesto que éste es el único supuesto en el cual se prevé la imposición de tal tipo de sanciones por parte del Presidente. Por otra parte el art. 92.1 RPV es aplicable, como su propio tenor denota, a cualquier parlamentario, aun cuando no esté en el uso de la palabra, y establece el procedimiento de una triple llamada al orden (siendo necesario, como así ha ocurrido, que en la segunda se advierta de las consecuencias de una tercera llamada al orden). Asimismo el Presidente puede imponer la sanción de no asistir al resto de la sesión “sin debate”. En el caso que nos ocupa se producen tres llamadas al orden en la misma sesión, imponiéndose tras la tercera la sanción de plano (esto es, sin debate), que castiga un comportamiento ciertamente contemplado en el art. 91 RPV (proferir conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad), después de que el recurrente realizara una determinada imputación a un Consejero del Gobierno Vasco menoscabando su decoro. Tales excesos solamente son controlables por el Presidente de la Cámara, ya que los parlamentarios gozan de inviolabilidad (cfr. STS de 21 de diciembre de 2004).

El Presidente del Parlamento Vasco, en uso de sus potestades, tras valorar el comportamiento del recurrente, incardinable en el art. 91.1 RPV, después de seguir el procedimiento previsto en el art. 92 RPV le impone una sanción de plano, prevista en el art. 88.1 RPV. No cabe duda, opina el Letrado del Parlamento Vasco, que estamos en presencia de una *lex scripta*, de carácter previo y delimitado (*lex previa et lex certa*), que permite predecir “la aneja responsabilidad y la eventual sanción” (STC 26/1994, de 27 de enero y ATC 100/2001, de 26 de abril). A esta garantía de carácter material se añade otra garantía de carácter formal, dado que todas las sanciones aplicadas se recogen en la norma adecuada, el Reglamento del Parlamento Vasco.

El Letrado del Parlamento Vasco hace notar que la aplicación al procedimiento parlamentario sancionador de la queja referida a la eventual lesión del derecho a la tutela judicial efectiva debe efectuarse en términos mucho más restrictivos que los procedentes en relación con el procedimiento administrativo sancionador (cfr. STC 181/1990, de 15 de noviembre, FJ 6). 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. Por otra parte la sanción no admite recurso alguno, por lo que la Mesa del Parlamento Vasco de 4 de noviembre solamente pudo limitarse a tomar conocimiento de los escritos de queja y reposición presentados por el portavoz del Grupo Popular y el propio expedientado.

En relación con el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) el Letrado del Parlamento Vasco recuerda la ineludible exigencia de predeterminación normativa (STC 136/1989, de 19 de julio) por elementales motivos de seguridad jurídica (STC 26/1994, de 27 de enero), pero sin que ello impida la utilización de conceptos jurídicos indeterminados (STC 26/1994, de 27 de enero y ATC 100/2001, de 26 de abril), puesto que el Presidente del Parlamento es un intérprete cualificado del Reglamento y opera a su favor una presunción *iuris tantum* de que no hará un uso arbitrario de la potestad discrecional sancionadora que el Reglamento le otorga. De ahí que considere que lo único fiscalizable sea la existencia de unos hechos (tipificados en el art. 91, apartado

primero, RPV), el respeto a un procedimiento (art. 92.1 RPV) y la imposición de una sanción prevista normativamente (art. 88.1 RPV), extremos que han quedado acreditados en el caso que nos ocupa. Sería paradójico a su parecer que, habiendo anulado el Tribunal Constitucional una sanción parlamentaria por producirse con posterioridad a que se levantara la sesión en la que tal comportamiento tuvo lugar (STC 136/1989, de 19 de julio), o porque se acumulen comportamientos realizados en dos sesiones parlamentarias distintas (STC 169/1995, de 20 de noviembre), se decidiera ahora lo contrario.

El Letrado del Parlamento Vasco entiende que no hay restricción del derecho a participar en los asuntos públicos del recurrente, puesto que estamos ante un derecho de configuración legal que se encuentra sometido a las restricciones referidas a la disciplina parlamentaria. Y finalmente mantiene que la petición del recurrente de que se declaren nulas y sin efectos las sesiones plenarias del Parlamento Vasco a las que no pudo asistir “resulta desproporcionada y perturbadora de los derechos e intereses de los restantes miembros del citado cuerpo legislativo y de sus representados”, “no habiendo los recurrentes acreditado que con su presencia se hubieren alcanzado resultados distintos en las decisiones adoptadas por la Asamblea” (STC 136/1989 y, en el mismo sentido, STC 165/1995).

8. El 20 de enero de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de don Leopoldo Barreda de los Ríos, portavoz del Grupo Parlamentario Popular Vasco, en el que se adhiere a la posición defendida por el recurrente, interesando la estimación del amparo en su día solicitado.

9. El escrito de alegaciones del recurrente, registrado asimismo el 20 de enero de 2005, comienza dando por reproducidas las contenidas en el recurso de amparo y las realizadas con ocasión de la apertura del trámite previsto en el art. 50.3 LOTC.

El recurrente recuerda, con apoyo de las alegaciones realizadas por el Ministerio público en aquel trámite, que solamente se produjeron dos llamadas al orden, lo que hace que falte, cuando menos, un presupuesto determinante de la infracción. Se recuerda que el art. 92.2 RPV solamente establece, como facultativa, la prohibición de asistir a la siguiente sesión, es decir, a una sola, y no a dos o más. Es posible defender, además, que la sanción trae exclusiva causa del incidente que tuvo lugar al final de la sesión plenaria, y entonces se habría producido en el marco del art. 94 RPV, y no, como probablemente defiende el representante del Parlamento Vasco, conforme a lo dispuesto por el art. 88 del mismo cuerpo legal. Precisamente es esta incertidumbre en cuanto a la identificación del hecho o hechos sancionados lo que cohonesto mal con el derecho de defensa, con el principio de seguridad jurídica y con el principio de legalidad penal.

Por tales motivos la Administración que impone una sanción debe identificar, expresa o tácitamente, cuál es el fundamento legal de la misma (STC 161/2003, de 15 de septiembre), para que el ciudadano pueda conocer en función de qué concretas normas con rango legal se le sanciona. En la misma resolución se indica que la Administración ha de realizar el silogismo de determinación de la consecuencia (constatación del hecho, interpretación del supuesto de hecho de la norma, subsunción del hecho en el supuesto de hecho normativo y determinación de la consecuencia jurídica), tarea imprescindible para que el órgano judicial pueda controlar, posteriormente, la corrección del proceso realizado por la Administración (porque no corresponde a los Jueces y Tribunales realizar tales actuaciones, sino únicamente controlar la regularidad de la actuación administrativa).

La aplicación de esta doctrina conduce, rectamente, a la estimación del amparo solicitado. La confusión de los hechos y de la norma aplicada denota un grave defecto de tipificación de la conducta sancionada por el Presidente del Parlamento Vasco, así como un defecto de taxatividad en cuanto al precepto reglamentario aplicado. Tales defectos podrían haber sido conjurados con la previsión, en el Reglamento de la Cámara, de algún trámite complementario o recurso, pero tal carencia no debe traducirse en una merma de los derechos y garantías fundamentales sobre los que versa este recurso de amparo. En definitiva, la ausencia de “un fundamento jurídico concreto y cognoscible priva a la sanción del sustento que le exige el artículo 25.1 CE y convierte el problema de motivación, reparable con una nueva, en un problema de legalidad de la sanción, sólo reparable con su anulación definitiva” (STC 138/2004, de 13 de septiembre, FJ 3).

10. El Fiscal, en su escrito de alegaciones, registrado en este Tribunal el 25 de enero de 2005, interesa la estimación del presente proceso constitucional, con la consiguiente anulación del acuerdo del Presidente del Parlamento Vasco, expresado verbalmente en la sesión del Pleno de 24 de octubre de 2003, por el que se ordenaba al recurrente que abandonara el salón de sesiones y se le prohibía asistir a las dos siguientes, así como la de los acuerdos de 6 de noviembre siguiente que inadmitieron el escrito de queja y el recurso de reposición.

Parte de la inviolabilidad de los parlamentarios (consagrada en el art. 13 RPV), que debe conjugarse con las facultades del Presidente para el mantenimiento del orden previstas en los arts. 91 y 92 del mismo cuerpo normativo. Y, entrando en el examen de la queja referida al derecho a un proceso con todas las garantías, aplicable (con ciertos matices) a los procedimientos disciplinarios (SSTC 1220/1996, de 8 de julio, FJ 5; 127/1996, de 9 de julio, FJ 2; 157/2000, de 12 de junio, FJ 2), así como (en idéntica medida) a un proceso cual el que ahora nos ocupa, advierte que el mismo incluye, entre otras garantías, el derecho de defensa. Ciertamente es comprensible, reconoce, que tal garantía resulte limitada en casos, como el presente, en los que se pretenda mantener el orden en la sesión. Pero ello no puede suponer que sea constitucionalmente admisible imponer una sanción de plano, sin audiencia del interesado (modo de proceder que no puede apoyarse en el tenor literal del art. 92 RPV, porque estamos en presencia de un derecho fundamental). En el caso que nos ocupa el Presidente en ningún momento permitió al recurrente manifestar nada acerca de la expresión exacta que utilizó frente al Consejero del Gobierno Vasco, siendo posible que no lo apreciara correctamente desde la Presidencia, y tal omisión de audiencia se produjo en el tramo final de la sesión. El hecho es que se han impuesto dos sanciones de plano, sin audiencia del interesado, y, en consecuencia, se ha lesionado el derecho de éste a la defensa, contemplado en el art. 24.2 CE, aplicable, como el Ministerio público ya ha hecho notar previamente, al procedimiento disciplinario.

Para determinar si se ha lesionado o no el principio de legalidad sancionadora es oportuno recordar, a juicio del Fiscal, que en el caso que nos ocupa se han impuesto dos sanciones al recurrente. La primera, de expulsión inmediata del recinto; la segunda, la prohibición de asistir a las dos sesiones siguientes del Pleno. El art. 88 RPV sólo permite acordar una resolución semejante siempre que se produzcan tres llamadas al orden (art. 92.2 RPV). Entiende el Ministerio público que la tercera llamada a éste es nula, porque al efectuarla se impidió al parlamentario recurrente ejercer su derecho de defensa, por lo que, en los términos constitucionalmente exigibles, no se han producido las tres llamadas al orden exigidas en el Reglamento para que resulte imponible la sanción de expulsión del recinto parlamentario, razón por la cual debe presumirse

vulnerado el principio de legalidad. Esta violación también se ha producido respecto de la imposición de la sanción de no acudir a las dos sesiones siguientes del Pleno. En primer término porque la orden de abandono del salón de sesiones (cuyo incumplimiento constituiría el presupuesto de la imposición de la sanción ahora examinada) es nula, por carecer de cobertura legal. En segundo lugar porque no se ha producido el presupuesto de hecho que se aduce como habilitante para la imposición de la sanción (la negativa a abandonar el recinto) y porque el art. 92.1 RPV solamente permite extender la prohibición de participación en el Pleno a la siguiente sesión de éste y no, como ha ocurrido en el caso, a las dos siguientes sesiones.

El Fiscal considera que las infracciones del derecho a un proceso con todas las garantías y del principio de legalidad implican también la vulneración del derecho al ejercicio del cargo representativo, ya que se han proyectado en un miembro del Parlamento Vasco (cfr. SSTC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3, y 169/1995, de 28 de diciembre, FJ 3).

11. Por providencia de 17 de noviembre de 2005, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. En el recurso de amparo núm. 7158-2003, interpuesto por don Carlos José Iturgaiz Angulo, se impugna la Resolución del Presidente del Parlamento Vasco, adoptada al término de la sesión del Pleno de dicha Cámara del día 24 de octubre de 2003, por la que se impusieron al recurrente dos sanciones, consistentes, la primera, en la expulsión inmediata de la Cámara, y la segunda, en la prohibición de asistencia a las dos sesiones plenarias siguientes de aquélla.

Alega el demandante de amparo que la decisión del Presidente del Parlamento Vasco, ordenándole que abandonara el salón de sesiones y prohibiéndole asistir a las dos sesiones inmediatamente siguientes, ha lesionado el art. 24.1 CE (porque no se ha cumplido con el trámite de audiencia ni, por tanto, se le ha permitido la defensa en un procedimiento disciplinario), el principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, porque la sanción impuesta no está prevista legalmente y, finalmente, el derecho al ejercicio de cargos públicos, reconocido en el art. 23.2 CE.

El Ministerio público interesa la estimación del presente proceso de amparo constitucional.

2. Dado que la queja referida a la eventual lesión del derecho a participar en los asuntos públicos solamente podría prosperar si alguna de las restantes fuese estimada, procede comenzar nuestro examen por las referidas al derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y al principio de legalidad penal y, dentro de éstas, por la última, ya que la eventual estimación del amparo solicitado en función de ella conllevaría la anulación de las sanciones impuestas, en tanto que la apreciación de la denunciada falta de contradicción únicamente debería conducir a la retroacción de las actuaciones.

3. A la hora de determinar si las sanciones impuestas al recurrente han vulnerado o no el principio de legalidad hemos de comenzar nuestro examen recordando que “el art. 25.1 de la Constitución establece una garantía de orden material y alcance absoluto que se traduce en la ineludible exigencia de predeterminación normativa de las

conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, lo que significa que una sanción sólo podrá imponerse en los casos previstos y tipificados en normas preestablecidas y únicamente en la cuantía y extensión y con observancia de los límites previstos por dichas normas” (STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3).

Pues bien, para determinar si la queja del recurrente está o no justificada parece obligado recordar el tenor literal de algunos preceptos del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV), para examinar después si el comportamiento del recurrente, descrito en el siguiente fundamento jurídico de esta resolución, puede o no integrarse en las infracciones allí previstas. Especial interés presentan, en este contexto, los arts. 88, 91 y 92.1 RPV, puesto que es claro que los hechos relatados no guardan ninguna relación con la agresión o amenaza o con los desórdenes graves sancionados por los arts. 88.2 y 94 RPV, respectivamente.

El art. 88 RPV dispone, en su apartado primero, que:

“La prohibición de asistir a una o dos sesiones y la expulsión inmediata de un Parlamentario podrán ser impuestas por el Presidente, en los términos establecidos en el presente Reglamento”.

Por su parte, el artículo 91 RPV prevé que:

“Los Parlamentarios y los oradores serán llamados al orden:

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

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

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

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

Finalmente el artículo 92 RPV establece, en su apartado primero, que:

“Al Parlamentario u orador que hubiere sido llamado al orden tres veces en una misma sesión, advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera llamada, le será retirada, en su caso, la palabra, y el Presidente, sin debate, le podrá imponer la sanción de no asistir al resto de la sesión”.

El segundo apartado del mismo artículo dispone que:

“Si el Parlamentario sancionado no atendiere al requerimiento de abandonar el Salón de Sesiones, el Presidente adoptará las medidas que considere pertinentes para hacer efectiva la expulsión. En este caso, la Presidencia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 89, podrá imponerle, además, la prohibición de asistir a la siguiente sesión”.

4. La aplicación de la doctrina constitucional referida al principio de legalidad penal al caso que ahora nos ocupa conduce a la estimación parcial del amparo solicitado.

Debemos recordar que, desde una perspectiva formal, la exigencia de que las sanciones se establezcan en normas que tengan rango legislativo (cfr. SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2; y 25/2004, de 26 de febrero, FJ 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, FJ 2 ab initio).

Es evidente que las dos primeras interrupciones del debate parlamentario por parte del recurrente provocaron sendas llamadas al orden, dictadas al amparo del art. 91



RPV, puesto que el recurrente realizó una determinada imputación a un miembro del Gobierno Vasco cuando no se le había conferido la palabra para intervenir, tal y como ha quedado reflejado en el diario de sesiones de la Cámara. Tal comportamiento tiene encaje, sin duda alguna, en los apartados primero y tercero del art. 81 RPV, por lo que no puede reputarse ilegítimo, en el plano jurídico, que generara sendas llamadas al orden por parte del Presidente del Parlamento Vasco. Este advirtió, en la segunda llamada al orden, de las consecuencias que tendría una tercera amonestación.

Tampoco admite reproche constitucional alguno el hecho de que el Presidente del Parlamento Vasco acordara, al realizar la tercera llamada al orden, la expulsión del parlamentario recurrente del Pleno. Tales son las consecuencias expresamente previstas en el art. 92.1 RPV para el supuesto de hecho de que el parlamentario haya sido llamado al orden tres veces en una misma sesión: la retirada, en su caso, de la palabra y la sanción de no asistir al resto de la sesión.

Sin embargo no respeta el principio de legalidad penal la sanción consistente en la prohibición de asistir a las dos sesiones plenarias siguientes, ya que no encuentra reflejo en ningún precepto del Reglamento parlamentario:

a) No puede servir a tal fin el art. 88.1 RPV, puesto que el Presidente puede acordar la prohibición de asistir a una o dos sesiones “en los términos establecidos en el presente Reglamento”, y no hay ningún otro artículo del mismo cuerpo normativo que desarrolle los supuestos en los que sería aplicable tal decisión. En la medida en que el Reglamento no especifica ningún supuesto de hecho que pueda generar tal sanción es evidente que no puede ser esgrimido como título suficiente para acordar la prohibición de asistir a las dos sesiones plenarias siguientes a aquélla en la que se impone.

b) Tampoco puede apoyarse la sanción impuesta en el art. 92 RPV. Si se hubiera aplicado el primer apartado la sanción tendría que haberse limitado, como allí se indica, a retirar la palabra al parlamentario afectado y a prohibirle que asistiera al resto de la sesión. Si la Presidencia hubiera estimado que debía aplicar el segundo párrafo, podría haberle prohibido que asistiese a la siguiente reunión plenaria, pero sólo si el parlamentario afectado no hubiera atendido al requerimiento de abandonar el salón de sesiones (circunstancia que no consta se diera en el caso). Desde luego nunca podría haber adoptado el acuerdo de prohibir al Sr. Iturgaiz Angulo asistir a las dos sesiones siguientes del Pleno de la Cámara, habida cuenta de que ninguno de los dos preceptos citados (arts. 88.1 y 92, apartados primero y segundo, RPV) permite al Presidente decretar la prohibición de asistir a dichas dos siguientes sesiones plenarias, por lo cual es obvio que la sanción impuesta no aplica ningún precepto del Reglamento parlamentario y consiguientemente, al carecer de la preceptiva cobertura normativa, ha lesionado el principio de legalidad penal o sancionatoria. Debemos así concluir que la segunda sanción impuesta, consistente en la prohibición de asistencia a las dos siguientes sesiones plenarias, desconoce el principio de legalidad penal, por lo que, en este punto, debe otorgarse el amparo en su día solicitado.

5. Queda por determinar si la sanción que respetó el principio de legalidad penal, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), tal y como sostienen el recurrente y el Ministerio público. Ambos consideran que el hecho de que la expulsión se produjera sin conferir un trámite previo de audiencia para realizar alegaciones vulnera el derecho del parlamentario sancionado a la tutela judicial efectiva y genera una indefensión constitucionalmente relevante.

Sin embargo este Tribunal no puede asumir dicha conclusión, porque ella desconocería la naturaleza de las sanciones que, como la que nos ocupa, puede imponer el Presidente de un colegio con la finalidad de garantizar el orden preciso para su

correcto funcionamiento, así como determinaría unas consecuencias incompatibles con nuestra doctrina.

Comenzando por la primera objeción apuntada, es evidente que los citados preceptos del Reglamento del Parlamento Vasco, así como los de similar alcance que se encuentran en los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y de otras Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en los cuales se contempla la posibilidad de que el Presidente del respectivo colegio imponga sanciones de plano, pretenden facilitar el mantenimiento del orden en las reuniones de éste y permitir que se ponga fin a las perturbaciones ilegítimas que allí se produzcan (STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3). En el concreto ámbito objeto de nuestra atención, así como en el referido a la policía de estrados, el establecimiento de la posibilidad de adoptar resoluciones en la forma y con el contenido indicados resulta ordenado a garantizar el buen orden de las sesiones (en el caso que ahora nos ocupa, parlamentarias) y a asegurar el correcto funcionamiento de los órganos colegiados, que no puede verse impunemente afectado por quien interrumpe su correcto devenir.

Sostener una conclusión distinta, como la manejada en la demanda de amparo y en las alegaciones del Fiscal, tendría unas consecuencias prácticas que no pueden aceptarse. Si se estimara que el parlamentario afectado tiene un derecho a realizar alegaciones antes de que, eventualmente, se le imponga la sanción, tal garantía solamente podría ejercerse, o bien en el mismo momento, en el marco del Pleno, resolviendo posteriormente el Presidente de la Cámara, o remitiendo tal expediente a un momento ulterior, una vez levantada la sesión, en el cual, a la vista de tales alegaciones, se pronunciara el Presidente.

La primera solución encierra una paradoja inadmisibles, cual sería la de que quien hubiera hecho un uso ilegítimo de la palabra contara, prolongando de hecho su indebida intervención, con un turno de alegaciones en el Pleno de la Cámara, solución que, no solamente no contribuiría a restaurar el orden y el correcto funcionamiento del colegio, sino que dilataría o potenciaría la perturbación que motiva el acuerdo de imponer la correspondiente sanción.

La segunda posibilidad apuntada tampoco puede ser acogida, porque, una vez levantada la sesión parlamentaria, ya no concurriría la necesidad de garantizar el orden y el correcto funcionamiento del Pleno, que es, precisamente, la razón que justifica la eventual imposición de la sanción. De hecho este Tribunal ha entendido que una sanción parlamentaria muy similar a la contenida en el art. 92 RPV (aludimos a la prevista en el art. 102 del Reglamento del Parlamento de Cantabria) no puede imponerse una vez que la sesión donde los hechos tuvieron lugar se ha levantado. Hemos dicho que las “sanciones que en tales supuestos de alteración puede imponer el Presidente se justifican exclusivamente, dada su excepcionalidad, en razón del fin mencionado [aseguramiento del orden] y son por ello inescindibles del momento en que la perturbación tiene lugar” (STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3).

La consecuencia de esta observación 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), lo que implica que en los supuestos contemplados resulte razonable la imposición de sanciones de plano, ya que la autoridad que las

acuerda (Presidente del Tribunal o de la Cámara) está ejerciendo al hacerlo, en definitiva, funciones de policía.

6. Descartada la existencia de lesiones del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio de legalidad penal en relación con la primera sanción impuesta (de expulsión del parlamentario recurrente del Pleno del Parlamento Vasco), debemos conceder parcialmente el amparo solicitado, ya que la segunda sanción (prohibición de acudir a las dos siguientes sesiones plenarias) desconoce, como ya hemos razonado en los argumentos anteriormente desarrollados, el principio de legalidad penal. Y la limitación de las facultades que son inherentes al parlamentario, aun cuando limitada en el tiempo, hace que debamos considerar igualmente vulnerado el derecho al ejercicio de cargos públicos reconocido en el art. 23.2 CE.

La vulneración del principio de legalidad penal y del derecho a ejercer las funciones públicas ha de repararse a través de la anulación de dicha segunda sanción (prohibición de asistencia a las dos siguientes sesiones plenarias del Parlamento Vasco), que ha sido impuesta al margen de la normativa aplicable, y con la declaración de que han sido menoscabados los derechos anteriormente referidos.

El alcance de nuestro fallo no puede extenderse, como solicita el recurrente, a declarar la nulidad de las dos sesiones plenarias del Parlamento Vasco que no contaron con su presencia. En la propia demanda de amparo se interesa que este Tribunal adopte tal criterio con independencia de que su presencia en esos plenos hubiera o no podido influir decisivamente en la formación de la voluntad de la Cámara. Debemos recordar, como ya hicimos notar en la STC 136/1989, de 19 de julio, que: el “art. 55.1 LOTC permite graduar la respuesta constitucional a la vulneración de los derechos fundamentales en función, no sólo de las propias exigencias del derecho afectado, sino también de la necesaria preservación de otros derechos o valores merecedores de protección. En el presente caso, para que el amparo que se otorga cumpla su finalidad no es preciso restaurar una situación originaria ya agotada”, retrotrayendo la actividad del Parlamento Vasco al momento en que el actor fue sancionado con la imposibilidad de concurrir a las dos siguientes sesiones plenarias, “lo que implicaría dejar sin efecto todas las deliberaciones y decisiones tomadas por la Asamblea en la sesión o sesiones a las que los recurrentes no pudieron asistir, pues ésta es una medida que, no habiendo los recurrentes 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” (FJ 4).

## **F A L L O**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo solicitado por don Carlos José Iturzaiz Angulo, y en consecuencia:

1º Declarar que han sido vulnerados los derechos del recurrente a no ser sancionado sino en los casos y circunstancias previstos en el Reglamento de la Cámara y al ejercicio de su función parlamentaria (arts. 25.1 y 23.2 CE).

2º Restablecerlo en la integridad de tales derechos y, a tal fin, anular la sanción de prohibición de asistencia a las dos siguientes sesiones plenarias del Parlamento Vasco impuesta por el Presidente de éste al término de la sesión del Pleno de dicha Cámara celebrada el día 24 de octubre de 2003.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil cinco.