

STC 129/2006, de 24 de abril de 2006

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY
la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 7699-2003, promovido por don Carlos José Iturgaiz Angulo, representado por el Procurador de los Tribunales don Santos de Gandarillas Carmona y asistido del Letrado don Ricardo Zarauz, contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco, adoptado en sesión de 22 de diciembre de 2003, por el que se impuso al demandante la sanción de suspensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante el plazo de un mes. Han comparecido el Parlamento Vasco, representado por su Letrado don Josu Osés Abando, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de diciembre de 2003, don Santos de Gandarillas Carmona, Procurador de los Tribunales y de don Carlos José Iturgaiz Angulo, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco, adoptado en sesión de 22 de diciembre de 2003, por el que se impuso al demandante la sanción de suspensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante el plazo de un mes.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) Con fecha 26 de noviembre de 2003 se entrega en las dependencias del Grupo Parlamentario Popular Vasco un escrito, suscrito por un Letrado del Parlamento Vasco, del siguiente tenor:

“La Mesa del Parlamento Vasco, en su reunión celebrada el día 25 de noviembre de 2003, ha adoptado el siguiente acuerdo en relación con los incidentes surgidos en las votaciones realizadas en la sesión plenaria del día 20 de noviembre:

La Mesa, a la vista de la documentación visual y escrita que obra en su poder en relación con el proceder del Sr. Iturgaiz Angulo en las votaciones efectuadas en la sesión plenaria del pasado día 20, teniendo en cuenta el artículo 89.4 en relación al artículo 11, y en uso de las facultades que le confiere el artículo 23, todos ellos del Reglamento de la Cámara, acuerda:

1º Remitir el material documental analizado a la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno, a los efectos que, en su caso, pudieran derivarse de la aplicación de los apartados 4, 5 y 6 del citado artículo 89 del Reglamento.

2º Dar asimismo traslado al Sr. Iturgaiz Angulo de dicho material, emplazándole a que en el plazo de siete días alegue lo que considere oportuno en relación con este asunto.”

La documentación adjunta se correspondía con el control automatizado de las votaciones núms. 11, 14 y 16 celebradas en la sesión del Pleno de la Cámara del día 20 de noviembre de 2003, e incluía una copia de las grabaciones de imagen realizadas por los servicios de la Cámara en las votaciones de dicha sesión.

b) El ahora demandante de amparo presentó escrito de alegaciones en el que hizo constar su disconformidad con la iniciativa de la Mesa, por no considerarla competente según los términos del art. 23 del Reglamento del Parlamento Vasco (en adelante, RPV). Manifestó, además, su protesta por las deficiencias del procedimiento, presuntivamente sancionador, que se incoaba, denunciando, por un lado, que carecía de los requisitos mínimos imprescindibles para satisfacer las exigencias del art. 24 CE, generándose una situación de real y efectiva indefensión, y, por otro, que presentaba graves defectos de tipificación, por faltar un relato suficiente de los hechos, con clara infracción de los principios de legalidad y seguridad jurídica, por referir como transgredida una cláusula tan abierta e indeterminada como la del art. 11 RPV, de acuerdo con el cual “los parlamentarios tendrán el derecho y deber de asistir a las sesiones plenarias del Parlamento y a las de las Comisiones de que formen parte, así como a desempeñar las funciones a que reglamentariamente vengan obligados”. El Sr. Iturgaiz Angulo concluía su escrito negando haber emitido doble voto en alguna ocasión.

c) Con fecha 12 de diciembre de 2003, la Comisión de urgencia legislativa, reglamento y gobierno remitió al demandante de amparo la propuesta aprobada por dicha Comisión, en esa misma fecha, en relación con las votaciones efectuadas en la sesión plenaria de 20 de noviembre anterior, concediéndole plazo hasta las 12 horas del día 16 de diciembre siguiente para que presentara las alegaciones que estimare convenientes. La propuesta de la Comisión contenía la siguiente relación de hechos:

“Durante el Pleno del Parlamento Vasco celebrado el día 20 de noviembre de 2003, el Parlamentario Sr. Iturgaiz Angulo accionó durante tres votaciones el mecanismo de voto de su compañero de escaño, Sr. Mayor Oreja.

Como consecuencia de dicha actuación, en las votaciones celebradas dicho día a las 19:08 h., a las 19:11 h. y a las 19:12 h. el número de presentes en las votaciones efectuadas fue de 70 parlamentarios, cuando se encontraban en la Cámara 69 parlamentarios.

Por parte de los servicios de la Cámara, según certificaciones aportadas, tanto de los registros informáticos, como de la grabación en vídeo de la sesión, se ha podido comprobar cómo el Sr. Mayor Oreja, que se hallaba presente a la constitución del Pleno, se ausentó de la Cámara, extrayéndose su tarjeta de su escaño a las 11:21 h. (según registro informático de presencias) y no retornando al interior del salón de sesiones durante todo el resto de la sesión. Dicha tarjeta fue posteriormente introducida a las 11:25 en el escaño vacío por una persona desconocida, pero en ningún caso por el titular de la misma, posteriormente fue extraída y vuelta a introducir dos veces a las 19:07 y, finalmente extraída definitivamente a las 19:14.

En la Junta de Portavoces celebrada ese mismo día tras la finalización del Pleno del Parlamento Vasco, el Portavoz del grupo Populares Vascos Sr. Barreda, frente a la

exposición de los hechos realizada por el Sr. Presidente de la Cámara, ofreció la siguiente explicación, según consta en acta:

‘El Sr. Barreda de los Ríos niega la verosimilitud de lo anterior, manifestando que el Sr. Iturgaiz Angulo se limitó a introducir y extraer la tarjeta del Sr. Mayor Oreja.

El Presidente responde que intenta falsear una evidencia, por cuanto que la mera introducción de una tarjeta no implica que se señale la presencia de un parlamentario a los efectos de ejercitar el voto.

Después de varias intervenciones de ambos, el Sr. Barreda de los Ríos concluye con que se puede tratar de un hecho fortuito ocasionado por el codo del Sr. Iturgaiz Angulo, activándose el mecanismo al girarse éste para ver la orientación señalada por el Sr. Ortega Cachón.

El Presidente insiste en que no es esa la realidad, sino una verdadera manipulación intencionada.

El Sr. Barreda de los Ríos señala que la activación de presencia del Sr. Mayor Oreja pudiera haber sido quizás causada por la caída de un micrófono’.

De la observación del vídeo de la sesión cabe deducir lo siguiente: El Sr. Iturgaiz en las votaciones de las propuestas de resolución núm. 1 y núm. 3 de su grupo, cuando el Presidente anuncia la votación, dirige de una forma inequívoca su mano izquierda al mecanismo de votación de su escaño y su mano derecha a la de su compañero ausente Sr. Mayor Oreja, accionando el botón de presencia. La imagen no ofrece lugar a dudas y queda comprobado que se trata de una acción consciente e intencionada. Del visionado de la cinta de vídeo de la sesión no puede desprenderse que, tal y como se dijo por parte de dicho parlamentario, fuese algo accidental, producto de un jugueteo (sic Iturgaiz Angulo `jolasten eta enredando`) inconsciente, pues en ningún momento se le puede observar accionando el mecanismo de votación del escaño vecino, y además ha de observarse que de haberse pulsado cualquiera de los otros tres botones del mecanismo, dicha acción no hubiese tenido ninguna consecuencia en absoluto y sí únicamente accionando el pulsador de presencia, cosa que es prácticamente imposible de hacer fortuitamente de una forma reiterada”.

La propuesta de la Comisión examina, a continuación, los argumentos esgrimidos por el Grupo Popular en el sentido de que pulsar el botón de presencia no implica intencionalidad ni emisión de voto. Para la Comisión, “el solo hecho de pulsar la tecla de presencia ya altera el juego de mayorías necesarias”, siendo, por lo demás, irrelevante que la conducta descrita no influyera en el resultado de la votación, pues “la comisión de un fraude o la usurpación de personalidad son faltas graves en sí mismas”, lo que se demuestra si se atiende, por analogía, a la sanción prevista en el art. 142 LOREG para el caso de quien vote dos o más veces en la misma elección. En cuanto a la queja de indefensión deducida por el Sr. Iturgaiz Angulo, la Comisión entendió que carecía de base su afirmación de que desconocía los hechos que se le imputaban, pues en declaraciones a la prensa había reconocido el “error y la torpeza que cometió en el Pleno al activar por estar enredando inconscientemente en el sistema de votación”.

La Comisión entendió que eran de aplicación al caso los arts. 89.4 y 5, en relación con el art. 11, todos del Reglamento del Parlamento Vasco, así como el art. 79.3 de la Constitución, en tanto que norma integrada en un Título de la Constitución que comprende preceptos “que son de aplicación como principios generales a todas las Cámaras legislativas del Estado”.

La propuesta expone, a continuación, las siguientes conclusiones:

“Primera.- Por parte del Sr. Iturgaiz Angulo se produjo durante el Pleno del pasado día 20 de noviembre de 2003 una usurpación de personalidad al utilizar el

sistema de votación del parlamentario Sr. Mayor Oreja, contraviniendo el principio de indelegabilidad del voto.

Segunda.- Como resultado de la utilización del sistema electrónico de votación del propio escaño, así como el del escaño del Sr. Mayor Oreja, el Sr. Iturgaiz Anguilo emitió dos votos, alterando de forma dolosa el normal desarrollo de las votaciones.

Tercera.- Los hechos probados constituyen una vulneración grave del contenido del artículo 11 del Reglamento de la Cámara, al atentar gravemente contra el deber de los parlamentarios de desempeñar las funciones a que reglamentariamente vienen obligados, pues se entiende que dichas funciones deben ser desempeñadas con el decoro y comportamiento ético necesario y sin obstaculizar los principios democráticos y representativos necesarios para la conformación de la voluntad legislativa”.

Como consecuencia de todo ello, se propuso “sancionar al ahora demandante con la suspensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante el plazo de un mes desde la adopción del presente acuerdo por el Pleno de la Cámara”.

d) El Sr. Iturgaiz Angulo presentó escrito de alegaciones frente a la anterior propuesta el 16 de diciembre de 2003. Además de reiterar, en lo sustancial, cuanto ya había alegado en su primer escrito, el actor introdujo como nueva perspectiva la del vicio de nulidad que, en su opinión, afectaría también a la propuesta de la Comisión por cuanto en ella se dio entrada y participación a “un grupo parlamentario disuelto y desaparecido en la vida jurídica”.

e) En sesión celebrada el 22 de diciembre de 2003, el Pleno del Parlamento Vasco aprobó la propuesta de la Comisión de urgencia legislativa, reglamento y gobierno.

3. Se interpone recurso de amparo contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco, adoptado en sesión de 22 de diciembre de 2003, por el que se impuso al demandante la sanción de suspensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante el plazo de un mes. La demanda de amparo denuncia la infracción de los arts. 25.1, 24.1 y 23.2 de la Constitución.

Dos son los fundamentos que sustentan la alegación de vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

En primer término, entiende el demandante que el “acuerdo plenario que aprueba el dictamen elaborado por la Comisión ... se sustenta sobre una premisa falsa, la de considerar que Don Carlos José Iturgaiz emitió doble voto, por él y por su compañero de grupo”. Remitiéndose como prueba de tal afirmación a la certificación de los registros informáticos se sostiene que para alcanzar la conclusión sancionadora la Comisión y el Pleno han necesitado deformar y falsear la realidad de los hechos, “convirtiendo un acto meramente preparatorio del voto, es decir la activación del botón de presencia, en un acto perfecto de votación activa, equivalente a una pretendida votación en blanco que ni siquiera está prevista en el Reglamento de la Cámara”. El Sr. Iturgaiz no habría votado en lugar y en sustitución del Sr. Mayor Oreja, por lo que carecería de sentido hablar de “hipotéticas e imaginarias usurpaciones de personalidad o vulneraciones del principio de indelegabilidad del voto, que en realidad nunca existió”. Se trataría, por consiguiente, de una interpretación extravagante que se aparta del marco legal hasta el punto de introducir alternativas de voto inexistentes en el modelo normativo, que no sería respetuosa con el principio de legalidad.

En segundo lugar, en relación con las exigencias dimanantes del principio de legalidad, se aduce “lo etéreo e indefinido de la norma seleccionada para subsumir en ella como sancionable la conducta que se atribuye al recurrente”. Para el recurrente, el art. 11 RPV se limita a declarar el derecho y el deber de los parlamentarios a asistir a las

sesiones del Parlamento y de desempeñar las funciones a que reglamentariamente vengan obligados, “en términos genéricos y carentes del más mínimo esfuerzo definidor de casos y supuestos sancionables”. Se trataría de una norma programática, incapaz de servir como soporte definidor y tipificador de conductas sancionables, siendo así que el art. 89.4 RPV aplicado por el Pleno remite a los “supuestos que se contemplan en el Título Segundo”. Esta remisión a supuestos exige encontrar una definición concreta de casos y situaciones, que en el título segundo pueden identificarse en el art. 17, manifiestamente inaplicable al caso, pero no en el art. 11. La Comisión no habría identificado cuál es la función parlamentaria infringida por el ahora demandante, quien se ve obligado así a argumentar en el vacío. Concluye que, como expedientado tiene derecho a que sea el instructor, el acusador quien “identifique los elementos de su acusación como paso previo, ineludible para que el acusado pueda ejercitar su derecho de defensa”.

En conexión con lo anterior se alega la infracción del art. 24.1 CE, por considerar que no se ha respetado el principio de contradicción, toda vez que el actor se vio privado del derecho de alegar y proponer prueba, con menoscabo efectivo del derecho de defensa. A su juicio, los graves defectos advertidos en la tramitación del procedimiento sancionador, que se habrían manifestado especialmente en la fase de iniciación, traen causa de la ausencia de una norma que predetermine de manera suficiente la conducta sancionable. De ahí que en el acuerdo de 26 de noviembre de 2003 se omitan contenidos mínimos, exigibles desde la óptica del derecho de defensa. A este respecto —continúa la demanda— basta considerar, por ejemplo, que el art. 36 de la Ley del Parlamento Vasco 2/1998 prevé como contenidos mínimos del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador el relato de hechos que motive su incoación, la posible calificación jurídica y las sanciones posibles, nada de lo cual consta, sin embargo, en el acuerdo de 26 de noviembre, en el que ni siquiera se advierte del derecho del afectado a aportar documentos o informaciones y a solicitar la apertura y práctica de prueba. En suma, los derechos de defensa del Sr. Iturgaiz “por lo menos en esa primera fase del procedimiento sancionador no quedaron mínimamente respetados, por razón de la indeterminación y falta de concreción de los hechos que se le imputaban, y de su eventual calificación jurídica, y de ahí por consiguiente la vulneración de sus derechos reconocidos en el art. 24 de la Constitución”.

Respecto de la denunciada infracción del art. 23.2 CE, se alega en la demanda, por último, que la lesión del art. 25.1 CE implica la de aquél, pues la suspensión sin cobertura legal de la condición parlamentaria priva del derecho a permanecer en el cargo sin intromisiones ni limitaciones ilegítimas (SSTC 136/1989 y 169/1995).

Por lo expuesto, se interesa la nulidad del Acuerdo impugnado y el reconocimiento del derecho a no ser sancionado sino en los casos y circunstancias previstos en el Reglamento del Parlamento Vasco, así como el restablecimiento “al recurrente en la integridad de su derecho anulando y dejando sin efecto las sesiones plenarias del Parlamento Vasco y las de Comisión, a las que el parlamentario don Carlos José Iturgaiz Angulo no haya podido acudir por razón de la sanción impuesta”. Por medio de otrosí se interesaba la suspensión de la ejecución del Acuerdo recurrido.

4. Mediante escrito registrado el 23 de diciembre de 2003, el representante procesal el recurrente aportó copia de la comunicación original remitida el día 22 anterior por el Presidente del Parlamento Vasco haciéndole saber que, en aplicación del art. 89.4 RPV, en relación con el art. 11 RPV, el Pleno del Parlamento había aprobado el dictamen de la Comisión de urgencia legislativa, reglamento y gobierno, “lo que

significa la suspensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante el plazo de un mes a contar desde el día 23 de diciembre”.

5. Por providencia de 20 de enero de 2004 la Sección Segunda acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir comunicación al Presidente del Parlamento Vasco para que en el plazo de diez días remitiera testimonio del expediente correspondiente al Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco adoptado en sesión de 22 de diciembre de 2003, acompañándose copia de la demanda para conocimiento del Parlamento Vasco, a efectos de su personación en el presente proceso constitucional. Asimismo se acordó formar pieza separada de suspensión.

6. Mediante diligencia de ordenación de 12 de febrero de 2004 se tuvo por recibido el testimonio interesado en el anterior proveído y se acordó tener por personado y parte al Parlamento Vasco, en la representación de su Letrado don Josu Osés Abando. Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al representante procesal del recurrente y al Letrado del Parlamento Vasco para que en dicho término pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

7. Por Auto de 8 de marzo de 2004, la Sala acordó denegar la suspensión de la ejecución del Acuerdo recurrido, por haberse ya cumplido la sanción impuesta al demandante.

8. Por escrito registrado el 11 de marzo de 2004, el Parlamento Vasco aportó copia del acta de la sesión celebrada por la Comisión de urgencia legislativa, reglamento y gobierno el 16 de diciembre de 2003, omitida por error en el expediente remitido al Tribunal. Mediante providencia de 10 de marzo de 2004, la Sala acordó tener por recibido el anterior escrito y conceder a las partes y al Ministerio Fiscal una prórroga de diez días para formular alegaciones, a computar a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo establecido en la diligencia de ordenación de 12 de febrero anterior.

9. El escrito de alegaciones del demandante de amparo se registró en el Tribunal el 31 de marzo de 2004. En él se insiste en las razones ya expuestas en el escrito de demanda, reiterando de manera particular que el art. 11 RPV no predetermina la conducta sancionada. A dicha perspectiva añade que, para el hipotético supuesto de que pudiera defenderse lo contrario, alega el demandante que la violación del principio de legalidad se produciría también por una falta de definición legal de la correspondencia entre la conducta imputada al actor (“haber enredado con el sistema electrónico de votación”) y la concreta sanción impuesta. Siendo cierto que el art. 89.4 RPV faculta al Pleno para imponer una sanción de suspensión temporal, no lo es menos que no se establece un límite máximo a esa suspensión, ni tampoco se contempla una graduación de las faltas o incumplimientos, de manera que parece delegarse en el Pleno la fijación ad hoc, en cada caso y según apreciación singular, de la duración de la sanción y sin que esté predeterminado en la norma cuáles hayan de ser los criterios de antijuridicidad a tener en cuenta para la determinación en cada caso de la sanción que proceda. De manera que por las insuficiencias normativas del Reglamento de la Cámara “el parlamentario afectado no solamente no encuentra norma ninguna que tipifique y predetermine de manera suficiente la conducta merecedora de sanción, sino que al

mismo tiempo tampoco hay predeterminación suficiente de la sanción que pueda imponérsele (ya que faltan límites máximos a la dimensión temporal de la suspensión) y, por otro lado, tampoco se establecen los criterios de antijuridicidad que permitan al órgano sancionador concretar, para hacerla cohonestable con el principio de proporcionalidad, la precisa sanción imponible al expedientado”. Con cita de las SSTC 207/1990, 132/2001, 25/2002, 113/2002, 52/2003 y 100/2003 concluye que todas estas carencias conducirían a la conclusión de que la sanción impuesta al recurrente contrariaría elementales garantías de seguridad jurídica que, a modo de principio informador, subyace en el de legalidad. Se interesa, por tanto, que la Sala dicte Sentencia estimatoria.

10. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 1 de abril de 2004. Tras referir los antecedentes del caso, y antes de examinar el fondo de la cuestión, el Ministerio público advierte de que el presente procedimiento no carece de objeto por el hecho de que ya se haya ejecutado la sanción impuesta al demandante, pues la eventual declaración de que se han lesionado los arts. 25 y 23 CE supondría por sí una forma de reparación del daño causado, sin perjuicio de los efectos anulatorios que también pudieran producirse.

Por lo que hace a los motivos invocados por el actor, el Ministerio Fiscal entiende que no se ha producido la indefensión denunciada. La Mesa dio traslado al Sr. Iturgaiz Angulo del material documental pertinente, presentando aquél alegaciones y haciéndose conocedor de los hechos imputados, sin solicitar prueba alguna. También presentó alegaciones a la propuesta de la Comisión, habiéndosele dado traslado del amplio dictamen formulado por la misma. No parece, por tanto, y para el Ministerio Público, que el actor haya sufrido menoscabo alguno en la tramitación de la sanción que finalmente le fue impuesta. El parlamentario ha conocido los hechos y también los preceptos supuestamente infringidos (art. 11 RPV).

En lo que hace a la descripción y tipificación de los hechos con arreglo al Reglamento de la Cámara y la pretendida lesión del art. 25.1 CE —continúa el escrito de alegaciones— hay que recordar que el Acuerdo impugnado aprueba y hace suya la propuesta de la Comisión de urgencia legislativa, reglamento y gobierno, la cual describe una serie de hechos y fundamenta su sanción en los arts. 89 (4 y 5) y 11 RPV y 79.3 CE. Sobre los hechos que después se tipifican, el Acuerdo de la Cámara los relata de conformidad con la documentación escrita y visual que se adjuntó y fue tenida en cuenta. No obstante aparecer como probado el hecho de que el recurrente accionó el botón de presencia de otro parlamentario, en el Acuerdo se afirma que se produjo “una usurpación de personalidad al utilizar el sistema de votación del parlamentario Sr. Mayor Oreja, contraviniendo el principio de indelegabilidad del voto” y que “el Sr. Iturgaiz emitió dos votos”. Para el Ministerio Fiscal, si se interpretan literalmente estas afirmaciones sin relacionarlas con el Reglamento del Parlamento Vasco, desde luego no parecen coherentes con los hechos expuestos al principio, pero sí lo son si se ponen en relación con la regulación reglamentaria y con el conjunto de la descripción fáctica.

En efecto, un examen de los arts. 74 b) y 75 b) del Reglamento revela que la resolución sancionadora se refiere en todo caso a la activación del botón de presencia y no a que el parlamentario sancionado hubiera votado (en la terminología del Reglamento: aprobación, no aprobación y abstención) dos veces. Y esto resulta ser así porque en el art. 75 b), al describirse el procedimiento electrónico de votación, se especifican cuatro movimientos distintos: el que proporciona un listado con el número de parlamentarios votantes (esto es, los que se van a considerar presentes) y el que proporciona el sentido del voto, a su vez subdividido en tres: aprobación, no aprobación

y abstención. Ello coincide con lo que el Acuerdo impugnado afirma al decir que “son cuatro las opciones de votación: voto en blanco (no emisión activa de voto), abstención, sí y no, todas ellas legítimas”. Claro que la cuarta opción activa consiste en pulsar el botón de presencia pero luego no votar. Esto es lo que se considera como hecho sancionable en el caso del Sr. Iturgaiz Angulo y lo que se sanciona de conformidad con el art. 11 RPV, pues lo que para la resolución recurrida constituye una infracción es el hecho de pulsar el botón de presencia y luego no votar, a diferencia de no pulsar el botón de presencia y no votar, pues ello simplemente significa que no se vota (voto en blanco) y es legítimo. Para el Ministerio Fiscal, tal entendimiento no es irrazonable a la vista del Reglamento, ya que la pulsación del botón de presencia (en el momento de votar) altera o puede alterar las mayorías y es sabido que los acuerdos por votación se obtienen “por mayoría simple de Parlamentarios presentes” (art. 71 RPV).

Sobre la relación de los hechos sancionables entiende, por tanto, el Ministerio Fiscal que, no obstante su descripción aparentemente confusa, resulta comprensible para un parlamentario a la vista del Reglamento y de las consideraciones contenidas en el Acuerdo del Pleno.

Por lo que hace a su tipificación reglamentaria, en el Acuerdo se cita el art. 11 RPV, viniendo a deducirse que los hechos descritos constituyen una infracción de ese precepto porque es un deber de los parlamentarios no usurpar la personalidad de otro en la utilización del sistema de votación. Con cita de jurisprudencia constitucional sobre la flexibilización de la taxatividad de los tipos penales en el marco de las relaciones de sujeción especial (SSTC 2/1987, 219/1989, 93/1992, 120/1996 y 132/2001, entre otras), alega el Ministerio Fiscal que en el presente caso, aunque es cierto que el tipo sancionador es abierto y por ello no especifica con precisión la conducta sancionada, también lo es que ante lo patente de la obligación parlamentaria de no utilizar el sistema de votación de otro parlamentario en ninguna de sus manifestaciones, los hechos declarados probados pueden constituir un quebranto del deber del parlamentario y, de acuerdo con el art. 89.4 y 5 RPV, dar lugar a la sanción. Se trata, sin duda, de una cuestión de límites, pero las consideraciones expuestas podrían llevar a no estimar vulnerado el principio de legalidad sancionadora si no fuera porque, además, existe otra falta de tipificación que, para el Ministerio Fiscal, es clara, a saber, la falta de previsión legal de los límites de la sanción.

El art. 89.4 RPV, único que se cita al respecto en el Acuerdo recurrido, establece que el Pleno podrá decretar la suspensión temporal de los derechos de los parlamentarios, pero no señala límite alguno, ni máximo ni mínimo, a esa sanción. Ello colisiona claramente con la doctrina de este Tribunal, que exige, en virtud del principio de legalidad, no sólo la especificación de las infracciones, sino también la de las sanciones (SSTC 60/2000 y 132/2001, entre otras). Tal falta de previsión supone una ausencia de seguridad jurídica evidente y no es compatible con las exigencias de la legalidad. Por tanto, el Ministerio Fiscal entiende que se ha vulnerado el art. 25.1 CE, lo que supone, por derivación, que también se ha conculcado el art. 23.2 CE. En consecuencia, se interesa la estimación de la demanda y la anulación del Acuerdo sancionador.

11. El representante procesal del Parlamento Vasco presentó su escrito de alegaciones el 1 de abril de 2004. Comienza con una exposición detallada de los hechos y del sistema de votación electrónica de la Cámara, manifestando la profunda discrepancia del representante procesal del Parlamento con lo relatado en la demanda. En relación con aquel sistema, se explica que el parlamentario debe introducir una tarjeta magnética que no hace sino permitir activar bien el uso del micrófono, bien el

inicio del mecanismo de votaciones, pero que no es utilizada como comprobante de asistencia. El proceso de expresión de voto comienza propiamente al pulsar el botón de apertura de votaciones, que tiene una doble virtualidad: por un lado, señala como presente al ocupante del escaño; por otro, de no ejercitarse a continuación y en el tiempo habilitado alguna de las tres opciones posibles (pulsar los botones de “sí”, “no” o “abstención”), la intención del afectado se refleja como voto en blanco. Es cierto que el tenor del Reglamento contempla sólo las posibilidades afirmativa, negativa o abstención, pero la práctica parlamentaria ha consolidado la posibilidad del voto en blanco, que por lo demás se refleja en el panel de escrutinio digital. En el caso de autos, las alteraciones consistieron en que tres resultados mostraron que se había emitido un voto más que en el resto de las votaciones y que había sido un voto en blanco. Por ello, queda rebatida la afirmación de que el simple accionamiento de la puesta en marcha de la votación no causó efectos; lo hizo y doblemente: quedó reflejada la presencia de un parlamentario ausente y también una supuesta votación en blanco de ese parlamentario.

A continuación, el escrito de alegaciones se centra en el examen de la aplicación del Reglamento de la Cámara desde la perspectiva del art. 25 CE, afirmándose, en primer lugar, que el demandante pretende amalgamar el Derecho administrativo sancionador con el Derecho parlamentario sancionador con el afán de petrificar los Reglamentos parlamentarios como si se tratara de códigos penales o de normas funcionariales. Frente a ello debe proclamarse que la potestad disciplinaria del Parlamento sobre sus miembros no es expresión de supremacía, sino manifestación de su propia capacidad autoorganizativa, reflejo a su vez de la autonomía parlamentaria. En síntesis, los Reglamentos no tienen una especial vocación punitiva, su misión fundamental es la regulación del contenido del ejercicio de la función representativa de los electos y los aspectos disciplinarios, ordenados siempre y accesoriamente a la garantía de la función representativa, llegan hasta el extremo que cada Asamblea juzgue oportuno, dentro, obviamente, de cánones constitucionales. Por eso —continúa el escrito de alegaciones— no son de extrañar los frecuentes vacíos normativos y especialidades que a primera vista separan a los Reglamentos parlamentarios de las normas administrativas.

El art. 89.4 RPV se refiere a la posible suspensión de los derechos y deberes de un parlamentario en relación con los contenidos en el título segundo. Por su lado, el Acuerdo recurrido se remite al art. 11 como encaje de la medida adoptada, precepto que, además del supuesto de la asistencia a las sesiones, se refiere a las demás “funciones a que reglamentariamente vengan obligados”. Reconociendo el defectuoso tenor literal de ambos artículos, es evidente que las “funciones” y “derechos” a que hacen referencia incluyen el derecho al voto. Derecho de configuración legal, a ejercer con las condiciones y requisitos que el Derecho Parlamentario prescribe y no de cualquier manera (ATC 1227/1988). Y derecho necesariamente caracterizado por las notas de personalidad e indelegabilidad, como se afirma en el art. 79 CE, precepto que, si bien referido a las Cortes Generales (STC 179/1989), proclama un principio acogido en los sistemas autonómicos por vía de los Reglamentos parlamentarios, con la excepción del Reglamento del Parlamento Vasco, si bien se trata de un vacío que no puede hacer dudar de la asunción de aquel principio, por cuanto en él no se prevén mecanismos de delegación o sustitución del voto.

Ha quedado demostrado que el recurrente suplantó el derecho al voto —en puridad, el derecho al no voto— de otro parlamentario, además de ejercer el suyo propio, alterando en quórum de votación. Y se pregunta a continuación el Parlamento Vasco si cabe pensar en que algún Reglamento parlamentario incluya expresamente la interdicción de la usurpación de voto y si esa circunstancia impide que esa irregularidad

carezca de reproche disciplinario. Entendiendo que no, el Parlamento activó el mecanismo del art. 89.4 RPV. La discrepancia respecto de la resolución no es motivo bastante para su impugnación, siendo así que en el presente caso no parece que las consecuencias que ha implicado la manipulación del voto puedan ser motivo de temor o de imprevisibilidad para ningún parlamentario, ni que la decisión de la Cámara haya sido extravagante u opuesta a la dirección material de la norma.

La parquedad de las previsiones normativas, característica de los Reglamentos parlamentarios en el ámbito sancionador, no habría afectado al derecho a la defensa del recurrente, quien disfrutó en plenitud de las garantías necesarias. En primer lugar, el Presidente, al terminar el Pleno del 20 de noviembre de 2003, convocó con carácter de urgencia a la Junta de Portavoces para informar de las anomalías advertidas en las votaciones, que fueron corroboradas con grabación de imagen. En dicha reunión estuvo presente el portavoz del grupo popular, quien intervino para alegar diversas hipótesis sobre los hechos. El Presidente anunció después ante la prensa “el inicio del estudio de las repercusiones que este grave suceso pudiera conllevar en el aspecto disciplinario”. Posteriormente, el día 25 de noviembre la Mesa acordó trasladar el material probatorio al ahora recurrente, con cita de los arts. 11, 23 y 89.4, 5 y 6 RPV, y emplazarle para presentar alegaciones. Tras la resolución de la Comisión, el actor presentó todavía un segundo escrito de alegaciones. En consecuencia, carece de base la afirmación de que no se respetó el principio de contradicción o que se imputaron hechos indeterminados. Esto último se contradiría con la circunstancia de que se pronunciara sobre los mismos en una rueda de prensa que vino a coincidir con el fin de la reunión de la Mesa de 25 de noviembre.

El escrito de alegaciones del Parlamento Vasco finaliza haciendo referencia al principio de la corrección o cortesía parlamentarias. La razón para ello es que el actor asumió ya en sede parlamentaria una primera línea de defensa consistente en negar la evidencia de los hechos, para pasar después a impugnar el procedimiento y por último admitir los hechos pero minimizando su importancia. La cortesía parlamentaria implica sobre todo un respeto a las reglas del juego, procurando no perjudicar al juego limpio que debe imperar entre los parlamentarios como expresión del mínimo deber de lealtad que ha de presidir la vida de la Cámara. Este concepto se ha incorporado al Derecho positivo en el art. 16 del Reglamento del Congreso de los Diputados y desde ahí ha pasado a todas las asambleas, siendo de nuevo la vasca una excepción que, sin embargo, sólo es un indicio de la obvedad de aquel principio.

En cuanto a la proporcionalidad de la medida adoptada, el representante procesal del Parlamento Vasco alega que, dada la entidad de los hechos, no parece exagerada la suspensión por el plazo de un mes, sobre todo si se tiene en cuenta que coincidió casi en su totalidad con el mes de enero, inhábil a efectos parlamentarios. De otro lado, la condición de reincidente del actor (sancionado por el Pleno en sesión de 24 de octubre de 2003) no quiso ser aducida por la Cámara a efectos de la determinación del período de sanción. No hubo arrepentimiento espontáneo y sí una alarma social que perjudicó a la imagen institucional del Parlamento.

Por lo expuesto, se interesa la desestimación de la demanda de amparo.

12. Mediante providencia de 19 de abril de 2004, la Sala tuvo por recibidos los escritos de alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal y acordó admitir la prueba documental presentada por el Parlamento Vasco, concediéndose un plazo de diez días al Ministerio Fiscal y al representante procesal del recurrente para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con dicha prueba, entregándose copia de las reseñadas

con los números 1 y 3 y disponiéndose que pudieran personarse en la Secretaría de la Sala para la audición de la grabación magnetofónica de la reseñada con el número 2.

13. Por escrito registrado el 6 de mayo de 2004, el representante procesal del recurrente presentó alegaciones en relación con la documental número 1, afirmando que con ella el Letrado del Parlamento Vasco trataba de acreditar dos cosas: Que es un uso parlamentario que al hecho de activar el sistema de votación sin pulsar después otro botón se le atribuye el valor de un voto en blanco; y que el demandante de amparo, por haber activado el sistema, votó en blanco usurpando la personalidad de otro parlamentario.

El demandante niega rotundamente ese planteamiento, tanto en lo concerniente a la existencia, no demostrada, de aquel uso parlamentario, como en lo que afecta a la conclusión de que se hubiera llegado a emitir voto de algún tipo. En cuanto a lo primero, si fuera cierto lo que afirma el Letrado del Parlamento no se entendería que en el propio diario de sesiones del día 20 de noviembre de 2003 no se recogiera la emisión de ningún voto en blanco. Así, el resultado que ahí se refleja, por ejemplo, de la votación núm. 11 es “presentes, 70; votos emitidos, 69; a favor, 13; en contra, 36; abstenciones, 20”. Ello no quita para que en el panel electrónico sí aparezcan votos en blanco. Admitiendo que ello pueda ser cierto, no significa que en su fuero interno el recurrente asumiera y aceptara que “su conducta pasiva; omisiva en cuanto a la pulsación de botones, deba de tener ese significado pues, después de todo, remedando el viejo pasaje evangélico, no se han hecho los hombres para las máquinas, sino al revés; por eso no es admisible que la mera introducción de facto de uno u otro sistema electrónico o informático, no acompañada de la pertinente reforma normativa, pueda servir para que, ni más ni menos, debamos de reinterpretar el Reglamento para adaptarlo a las características técnicas de dicho sistema; por ello, el parlamentario que estando presente en la sesión, se abstiene de emitir voto ninguno, bien porque no activa el sistema o bien porque, tras activarlo, se abstiene de realizar ningún otro acto, está en su derecho de pensar que se ha abstenido de emitir voto ninguno, y no que ha votado en blanco”.

El recurrente se detiene, a continuación, en las confusiones y contradicciones que, a su juicio, jalonan la exposición del Letrado del Parlamento Vasco, quien afirma que a efectos de quórum no es suficiente la presencia física en el salón de Plenos, sino que es necesaria la pulsión del botón de apertura de votaciones. Para el actor, literalmente interpretado esto quiere decir que el parlamentario que está presente, y cuya presencia ha sido computada para la válida constitución de la Asamblea, deja de estarlo en el momento de iniciarse la votación si no pulsa el botón de apertura de votaciones. Frente a esta concepción de un Parlamento virtual, el recurrente entiende que si el parlamentario estaba físicamente presente en el inicio de la sesión, y así se le ha computado, y no se asunta, necesariamente tiene que estar presente en la votación, y si no vota, lo que hace es abstenerse. De la misma forma, si activa el sistema de votación y luego no pulsa botón alguno, el parlamentario sigue estando presente y se abstiene de votar. Y el que se abstiene lo que hace es no votar. Por el contrario, según el Letrado del Parlamento Vasco, “los que se abstienen de votar son aquellos que votan (que votan que se abstienen), lo cual es una contradicción in terminis; se trataría de los que pulsan el botón de abstención, cuando en realidad estos de lo que se abstienen no es de votar (puesto que votan), sino de manifestar el sentido de su voto, que es lo propio del voto en blanco”.

Ante tal cúmulo de confesiones e incoherencias, continúa el demandante, no es de extrañar que el propio Ministerio Fiscal afirme que la resolución sancionadora se

refiere en todo caso a la activación del voto de presencia y no a que el parlamentario sancionado hubiera votado dos veces. Esta afirmación sorprende por cuanto la resolución imputa al Sr. Iturgaiz Angulo haber emitido dos votos. El Ministerio Fiscal confunde los parlamentarios votantes con los parlamentarios presentes. Tampoco ayuda a clarificar las cosas que el Letrado del Parlamento Vasco diga que es cierto que en los listados se reflejó que no votó el Sr. Mayor Oreja, lo que atribuye a las limitaciones técnicas del sistema operativo, cuyo programa de impresión del resultado de las votaciones presenta una configuración cerrada con unas denominaciones estándares. Tales listados fueron, sin embargo, los que se facilitaron al recurrente al comienzo de la instrucción del expediente, y de ellos se desprendía que si el Sr. Mayor Oreja no había votado tampoco lo había hecho el actor en su lugar, y no podría exigírsele que tuviera en cuenta que la información facilitada era fruto de unas limitaciones técnicas. En todo caso, se concluye, es claro que la premisa de la acusación es infundada, pues no es cierto que el actor votara dos veces, por lo que se solicita que se dicte Sentencia estimatoria.

14. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 6 de mayo de 2004, manifestó reiterarse en las alegaciones presentadas el 1 de abril anterior, pues las pruebas examinadas no aportan nada sobre el extremo que ha determinado su solicitud de estimación de la demanda.

A su juicio, parece haber una cierta discrepancia entre el entendimiento del sistema de votación por parte del Letrado del Parlamento Vasco y el propio Ministerio público. Pero, aparte de que la pulsación del botón de presencia por el recurrente no ha sido puesto en duda por el Fiscal, lo cierto es que el hecho sancionado es el haber pulsado ese botón y después no haber votado, lo que en términos parlamentarios se denomina “voto en blanco”. En todo caso, el Ministerio Fiscal insiste en que ésta no es una cuestión que interese a los efectos de una posible modificación de sus alegaciones iniciales. En ellas se mantuvo y ahora se repite que la sanción impuesta no está legalmente prevista en su extensión, lo que es contrario al art. 25.1 CE. No se trata de que la sanción sea proporcionada, sino de que faltan la tipicidad y la seguridad por no existir previsión legal sobre sus límites. Con cita de las SSTC 29/1989, 132/2001 y 100/2003, entre otras, el Ministerio Fiscal interesa de nuevo la estimación del recurso de amparo.

15. Mediante providencia de 12 de enero de 2006, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 16 del mismo mes y año, día en que se inició el trámite que ha finalizado el día de la fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en este procedimiento el Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco, adoptado en sesión de 22 de diciembre de 2003, por el que se impuso al demandante de amparo, Sr. Iturgaiz Angulo, la sanción de suspensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante el plazo de un mes. A juicio del recurrente, el referido Acuerdo ha lesionado varios derechos fundamentales: de un lado, el derecho a no padecer indefensión (art. 24.1 CE), pues la defectuosa tramitación del procedimiento sancionador, iniciado sin precisar adecuadamente los hechos que lo motivan ni la subsunción de la que son objeto y sin advertir de la posibilidad de aportar documentos o informaciones, habría hecho imposible una verdadera contradicción. En segundo lugar,

también se habría conculcado el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), tanto por haberse falseado los hechos como por haber dado aplicación a normas que no satisfacen las condiciones mínimas de certeza y predeterminación constitucionalmente exigibles. Por último, las lesiones anteriores habría derivado en la vulneración del derecho del actor a ejercer su cargo parlamentario sin restricciones ni limitaciones ilegítimas (art. 23.2 CE).

El Parlamento Vasco se opone a la estimación de la demanda por entender que el demandante ha conocido desde el primer momento los hechos imputados y ha tenido ocasión de alegar cuanto estimó pertinente en su defensa, habiéndose limitado la Cámara a imponerle una sanción proporcionada a la gravedad de una conducta que, más allá de la precisión conceptual del Reglamento aplicado, es evidente que supone una infracción grave de deberes inexcusables en un parlamentario. Por su parte, el Ministerio Fiscal descarta que el actor haya padecido la indefensión que denuncia y conviene con la Cámara en la gravedad de la conducta observada por el parlamentario, si bien concluye con la solicitud de la estimación del recurso de amparo por causa de la indeterminación advertida en la norma aplicada en punto a la duración máxima de la sanción imponible.

2. Al igual que en el caso resuelto por la Sentencia de la Sala Segunda de este Tribunal 301/2005, de 21 de noviembre, parcialmente estimatoria del recurso núm. 7158-2003, también interpuesto por el ahora demandante de amparo contra otra sanción del Parlamento Vasco, procede comenzar el análisis de las distintas infracciones de derechos invocadas por el demandante centrándonos en la relativa a la posible vulneración del principio de legalidad penal, tanto porque de su realidad depende directamente la de la también denunciada infracción del art. 23.2 CE como, sobre todo, porque las quejas deducidas por el recurrente bajo la invocación del derecho a no padecer indefensión afectan directamente a la corrección de un procedimiento parlamentario, ámbito en el que, por razón de la autonomía propia de las Asambleas legislativas, sólo procede el escrutinio de esta jurisdicción constitucional cuando lo imponga de manera ineludible la necesidad de reparar lesiones de derechos fundamentales que no puedan ser consideradas desde perspectivas que atiendan a las normas aplicadas en esos procedimientos antes que a las circunstancias particulares de su concreta aplicación ad casum.

3. El Ministerio Fiscal solicita la estimación de la demanda por entender que la sanción aplicada tiene como fundamento normativo un precepto que no satisface las exigencias mínimas del principio de legalidad sancionadora, por cuanto no establece límite temporal alguno a la duración posible de aquélla. La entidad de esta imputación es suficiente como para que, acreditado su fundamento, procediera la estimación del recurso, sin necesidad de demorarse en el enjuiciamiento de las vicisitudes del procedimiento parlamentario a cuyo través se dio aplicación concreta a la sanción abstractamente enunciada en el Reglamento del Parlamento Vasco.

Sobre esta alegación pesa, sin embargo, la ausencia de un requisito y es que no fue planteada por el recurrente ni en el curso del procedimiento sancionador ante el Parlamento vasco, ni tampoco en la demanda de amparo. Se hizo referencia a la misma por primera vez al cumplimentar el trámite de alegaciones en el escrito registrado en este Tribunal el 31 de marzo de 2004, incumplándose de este modo la reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, entre las últimas, STC 220/2004, de 29 de noviembre, FJ 2), conforme a la cual es en la “demanda de amparo donde queda fijado el objeto procesal, definiendo y delimitando la pretensión (SSTC 235/1994, de 20 de

julio, FJ 1; 26/1995, de 6 de febrero, FJ 3; 124/1999, de 28 de junio, FJ 1; 205/1999, de 8 de noviembre, FJ 4), pues en ella ha de individualizarse la causa petendi (STC 185/1996, de 25 de noviembre, FJ 1), sin que sean viables las alteraciones introducidas con ulteriores alegaciones (SSTC 109/1997, de 2 de junio, FJ 1; 39/1999, de 22 de marzo, FJ 2)”, ya que la ratio del trámite previsto en el art. 52.1 LOTC reside en “reforzar la fundamentación del recurso, mas no ampliarlo o variarlo sustancialmente (STC 85/1999, de 10 de mayo, FJ 2)” (STC 220/2004, de 29 de noviembre, FJ 2).

Es de señalar, no obstante, que el examen de fondo de la pretensión no conduce a su estimación. Con tal propósito hemos de partir de la sanción impuesta y de su configuración en la norma aplicada, así como de la jurisprudencia constitucional aplicable en cuanto al alcance y contenido de la garantía de predeterminación normativa referida a las sanciones.

4. La sanción impuesta al demandante de amparo consistió en la suspensión de sus derechos y deberes parlamentarios durante un mes. Esta sanción trae causa de la aplicación a su conducta de lo dispuesto en el art. 89.4 del Reglamento del Parlamento Vasco, en cuya virtud, “el Pleno del Parlamento podrá decretar, por mayoría absoluta, la suspensión temporal de los derechos y deberes de los Parlamentarios en los supuestos que se contemplan en el Título Segundo, en relación con los derechos y deberes de los Parlamentarios y la expresa aceptación que sobre los mismos se establece en el apartado 3 del artículo 3º de este Reglamento”.

Este Tribunal, aplicando al ámbito parlamentario la doctrina general que sobre el derecho a la legalidad sancionadora ha desarrollado, tiene declarado 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, recordada en la STC 301/2005, de 21 de noviembre, FJ 3).

Ahora bien, a esta genérica afirmación se une un cuerpo de doctrina consolidado sobre las exigencias derivadas del principio de predeterminación normativa en su proyección a la configuración legal de las sanciones elaborado por este Tribunal en la resolución de recursos de amparo y de cuestiones y recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a sanciones administrativas y las leyes que las establecen. Así, las SSTC 29/1989, de 6 de febrero; 207/1990, de 17 de diciembre; 14/1998, de 22 de enero, 113/2002, de 9 de mayo; 100/2003, de 2 de junio; y 210/2005, de 18 de julio.

De la jurisprudencia constitucional deriva que las razones por las que una norma sancionadora puede vulnerar el mandato de taxatividad en relación con la sanción que contiene residen bien en que el límite máximo de la misma queda absolutamente indeterminado en la norma (STC 29/1989, de 6 de febrero), bien en que dados un límite mínimo y máximo (siendo relativamente amplio el marco comprendido entre ellos), la norma no contiene criterios para la gradación de las sanciones y para establecer la correspondencia entre la gravedad de la conducta y la sanción, pues en estos casos se está dejando libertad absoluta, no solo un margen de discrecionalidad, al aplicador del derecho, que concebiría la misma como una decisión singular, “una graduación ad hoc que en cada caso concreto lleva a cabo la misma autoridad que impone la sanción” (STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3); con lo que, de un lado, la inexistencia de criterios de graduación de las sanciones en su correspondencia con las infracciones genera tanto la imprevisibilidad de las consecuencias, cuanto su eventual desproporción;

de otro, se estaría alterando la ordenación y separación de poderes que nuestra Constitución proclama y, finalmente, quebrarían los caracteres de abstracción y generalidad inherentes a toda norma impidiendo su aplicación igual a supuestos iguales.

En aplicación de los criterios expuestos este Tribunal ha estimado la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora por indeterminación absoluta del límite máximo del marco de la sanción en la STC 29/1989, de 6 de febrero, dado que la norma aplicada contenía la genérica previsión de una sanción de multa “de 2.500.000 en adelante”. También hemos estimado los correspondientes recursos de amparo en las SSTC 100/2003, de 2 de junio, y 210/2005, de 18 de julio, porque las normas sancionadoras aplicadas no contenían criterios para determinar si las conductas eran constitutivas de infracción muy grave, menos grave, grave o leve, por lo que a pesar de estar determinados los marcos de sanción correspondientes a las sanciones muy graves, menos graves, graves o leves, era imprevisible para el ciudadano la correspondencia entre unas y otras y en definitiva la sanción que sería impuesta a cada conducta. Asimismo hemos estimado el amparo en la STC 207/1990, de 17 de diciembre, porque la Administración entendió que la graduación de la sanción debía entenderse como una decisión singular, “una graduación ad hoc que en cada caso concreto lleva a cabo la misma autoridad que impone la sanción” (FJ 3).

Ahora bien, la aplicación de esta razón de decidir no conduce a la estimación del amparo cuando la inexistencia de criterios de graduación en la norma no ha reportado un perjuicio efectivo al recurrente. Así lo hemos declarado en la STC 210/2005, de 18 de julio, FJ 3, en la que, si bien estimamos el amparo respecto de la sanción impuesta al demandante como responsable de una infracción grave, lo desestimamos respecto de la sanción impuesta como responsable de una infracción leve, “pues tal calificación de la infracción determina que ningún efecto adverso se ha producido para el demandante de amparo más allá del que la tipificación de la infracción y la previsión de la sanción en una norma con rango de Ley hacían por completo previsible. Es decir, siendo cierto que el mismo reproche merece que se difiera por completo al momento aplicativo la gravedad de la infracción, también lo es que la calificación de la infracción en la categoría más liviana no causa un perjuicio efectivo y real al demandante de amparo, en la medida en que tal calificación sí era previsible, y conocida es nuestra doctrina según la cual el recurso de amparo protege frente a lesiones reales y efectivas de los derechos fundamentales, esto es, frente a menoscabos o perjuicios materiales, y no frente a los puramente formales (por todas, STC 18/2005, de 1 de febrero)”.

Igualmente, con fundamento en los criterios mencionados, hemos desestimado las tachas de inconstitucionalidad planteadas respecto de diversos preceptos sancionadores en las SSTC 14/1998, de 22 de enero (FJ 10), y 113/2002, de 9 de mayo (FFJJ 6 y 7).

5. En aplicación de dicha razón de decidir al ámbito parlamentario teniendo en cuenta la singularidad del mismo, hemos de señalar, en primer término, que la sanción prevista en el Reglamento del Parlamento Vasco no está absolutamente indeterminada en su límite máximo, por lo que, desde esta primera perspectiva no quiebra la garantía de taxatividad de las sanciones. Dos son los criterios que determinan el límite máximo de la sanción. De un lado, la propia naturaleza de la sanción de suspensión de la condición de parlamentario determina que no puede tener una duración superior a la del propio mandato parlamentario, esto es, cuatro años. De otro, no puede desconocerse que el art. 89 RPV configura la sanción como “temporal”. Por consiguiente, la duración de la suspensión de la condición de parlamentario no puede tener una duración igual a la del mandato parlamentario, pues de no ser así ni sería una suspensión, sino una suerte

de inhabilitación, ni tampoco tendría carácter temporal. La conclusión que se extrae de ambas premisas es que la suspensión temporal de la condición de parlamentario tiene un límite máximo posible de cuatro años menos un día.

Ahora bien, no puede desconocerse el efecto que el transcurso del tiempo tiene en la determinación del límite máximo de la sanción de suspensión de la condición de parlamentario, pues aunque en abstracto la duración máxima posible de dicha sanción sea, como acabamos de señalar, de cuatro años menos un día, es patente que, en concreto, la máxima duración posible dependerá en cada caso del tiempo de mandato que reste al parlamentario el día en que se formula la sanción; de modo que la suspensión, para ser temporal, de facto no podrá ser superior a dicho tiempo menos un día.

Esta circunstancia explica la ausencia de criterios de graduación y de correspondencia entre la gravedad de las infracciones y las sanciones, que si es patente en el art. 89 del Reglamento del Parlamento Vasco, no lo es menos que es norma general en los Reglamentos parlamentarios, de modo que en los Reglamentos en los que sí aparece un límite cuantitativo expreso, no deja de ser ineficaz. En efecto si, de conformidad con la doctrina expuesta, la exigencia de que las normas contengan los criterios de graduación de las sanciones y de correspondencia entre éstas y las conductas se fundamenta en que no se conciba la aplicación como decisión singular, ad hoc, la propia singularidad de la sanción que examinamos y el efecto que el transcurso del tiempo tiene en la misma hace que sea imposible garantizar la igualdad y la generalidad en la propia norma, por cuanto nada evita que una sanción impuesta el penúltimo día de mandato, por grave que sea la conducta realizada, no pueda ser superior a la suspensión de la condición de parlamentario por un día. Por consiguiente, en el ámbito de la disciplina parlamentaria ninguna disposición abstracta está en condiciones de aportar una mayor conciliación con las exigencias de predeterminación de las sanciones. La garantía de previsibilidad subjetiva inherente al principio de legalidad deberá ser no obstante satisfecha mediante los usos parlamentarios y la aplicación del precedente. Por consiguiente, no se trata de que en lo que atañe al ejercicio de la potestad disciplinaria sobre sus miembros, los Parlamentos no vengán obligados por la garantía de la predeterminación de las infracciones y sanciones. Significa, propiamente, que la determinación de aquellos extremos 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.

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.

Por último, en cuanto al riesgo genérico de que las sanciones parlamentarias puedan ser utilizadas en contra de las minorías mediante un uso inadecuado de las

mismas, si llegara a concretarse, la vulneración de los derechos fundamentales entonces producida, sería, en todo caso, reparada mediante el propio recurso de amparo que el art. 42 LOTC prevé como cauce directo y no subsidiario de protección de los derechos fundamentales de los parlamentarios, en particular también de los contenidos en el art. 23 CE.

Pues bien, respecto de la concreta sanción impuesta, de un mes de suspensión, no hay duda de que no implica un sacrificio del derecho a ejercer el cargo de parlamentario superior al beneficio que reporta a la luz de la entidad de la conducta sancionada. Además, hemos de reiterar lo declarado la STC 210/2005, de 18 de julio, si bien referido a la calificación de la conducta como la infracción más leve posible, pues esta calificación “determina que ningún efecto adverso se ha producido para el demandante de amparo más allá del que la tipificación de la infracción y la previsión de la sanción en una norma ... hacían por completo previsible. Es decir, siendo cierto que el mismo reproche merece que se difiera por completo al momento aplicativo la gravedad de la infracción, también lo es que la calificación de la infracción en la categoría más liviana no causa un perjuicio efectivo y real al demandante de amparo, en la medida en que tal calificación sí era previsible, y conocida es nuestra doctrina según la cual el recurso de amparo protege frente a lesiones reales y efectivas de los derechos fundamentales, esto es, frente a menoscabos o perjuicios materiales, y no frente a los puramente formales (por todas, STC 18/2005, de 1 de febrero)”. Mutatis mutandis, en aplicación de dicha razón de decidir, hemos de señalar que la imposición de una sanción proporcionada, como en el caso, de un mes de suspensión, no causó un perjuicio efectivo al recurrente derivado de la relativa imprecisión del Reglamento, pues tal concreta sanción no era imprevisible.

6. Ateniéndonos a los términos en que se plantea en la demanda la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), hemos de iniciar su análisis por la primera de las vertientes que fundamentan la alegación, esto es, la relativa a la realidad de los hechos sancionados y a su eventual extravagante subsunción en el art. 89.4 en relación con el art. 11 del Reglamento de la Cámara. En relación con dicho fundamento son de compartir las razones alegadas por el Ministerio Fiscal y el Parlamento vasco para su desestimación.

En efecto, con independencia de que no resulta correcto aducir cuestiones fácticas como sustento de la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, que sólo ampara defectos de subsunción en la norma o de indeterminación de la propia norma, es indiscutible, y el demandante no lo discute, haber quedado acreditado que el Sr. Iturgaiz Angulo accionó el botón de presencia de otro parlamentario en el momento en que la Cámara procedía a una votación, de modo que la cuestión controvertida no versa sobre la realidad de los hechos sino sobre el sentido jurídico propio de esa conducta, habida cuenta la complejidad del sistema electrónico de votación utilizado por el Parlamento, a fin de considerar que la misma infringe los deberes de los parlamentarios. Por lo que aquí importa, no resulta irrazonable entender que, activando el botón de presencia de otro parlamentario, además del suyo propio, el demandante de amparo modificó los términos de la votación en curso, toda vez que la mayoría necesaria para el éxito de la propuesta sometida a votación sólo se determina por relación al número de parlamentarios presentes, como expresamente dispone el art. 71 RPV. Ciertamente, el demandante no accionó los botones correspondientes a las distintas intenciones de voto (“sí”, “no”, “abstención”). Que ello haya supuesto, como entiende la Cámara, que el Sr. Iturgaiz Angulo votó en blanco en el lugar de otro

parlamentario o, como alega el recurrente, que, sencillamente, no votó, es irrelevante desde la perspectiva constitucional a la que hemos de ceñirnos en nuestro juicio.

Lo determinante en este proceso de amparo es que es razonable sostener que el demandante definió con su conducta las circunstancias constitutivas del proceso de formación de la voluntad de la Asamblea. Lleva razón al decir que no votó stricto sensu, pues no accionó ninguno de los botones correspondientes al “sí”, al “no” o a la abstención; cabe, no obstante, mantener que haciéndose presente en el lugar de otro diputado participó doblemente en el proceso de votación al alterar el número de parlamentarios determinante del umbral de la mayoría decisoria. En este sentido, votó, si por tal se entiende, lato sensu, constituirse en uno de los elementos que concurren a la formación acabada de un proceso de votación, de los que el quórum es parte fundamental. Desde la perspectiva constitucional que nos es propia y delimita la vertiente alegada del derecho a la legalidad sancionadora, lo relevante no es si la conducta puede o no calificarse de voto en sentido estricto o amplio, pues lo que en ningún caso resulta dudoso es que en ambas hipótesis el parlamentario, al pulsar el botón que no le corresponde, está suplantando la personalidad de otro parlamentario y con ello infringiendo el deber de respeto de los procesos y mecanismos de votación, que es en definitiva el fundamento de la subsunción de la conducta en la norma sancionadora de conformidad con lo razonado por el acuerdo sancionador. En suma, no puede calificarse de subsunción extravagante la efectuada por el Pleno del Parlamento vasco sobre la conducta del Sr. Iturza de pulsar el botón de presencia de otro parlamentario.

La segunda vertiente que sustenta la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora reside en la indeterminación del precepto aplicado en lo relativo a la conducta sancionable. Como alega el Ministerio Fiscal, el Parlamento ha considerado sancionable el hecho mismo de activar el botón de presencia, no siendo irrazonable la conclusión de que se incurría en un supuesto contemplado en el art. 11 RPV, que exige de los parlamentarios el “deber de asistir a las sesiones plenarias del Parlamento y a las de las Comisiones de que formen parte, así como a desempeñar las funciones a que reglamentariamente vengán obligados”. El carácter abierto de esta disposición es evidente, sin embargo, no toda indeterminación de la disposición sancionadora conduce de forma inexorable a la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora. A tal efecto, se ha de tener en cuenta que el derecho a la legalidad sancionadora en su faceta de exigencia de predeterminación suficiente de las conductas sancionables está íntimamente relacionado con la seguridad jurídica de modo que su fundamento reside en que el ciudadano no se vea sorprendido con una actuación sancionadora imprevisible [por todas SSTC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3; 24/2004, de 24 de febrero, FJ 2 b)], pues condición del ejercicio de la propia libertad es conocer las consecuencias jurídicas de los propios actos, de modo que el ciudadano pueda acomodar su conducta a las previsiones normativas. Cuando una norma sancionadora no precisa de forma suficiente la conducta que sanciona, el ciudadano puede albergar dudas de que su conducta vaya a ser sancionada. En este contexto no resulta baladí recordar que tanto el art. 79.3 CE, al que se refiere el acuerdo sancionador, como los usos parlamentarios determinan el carácter personal e indelegable del voto; de manera que, por formar parte del núcleo esencial de las reglas de ordenación de la función parlamentaria, un parlamentario no puede alegar su desconocimiento sin que dicho desconocimiento implique paralelamente la infracción de la *lex artis* parlamentaria, pues el primero de los deberes que configuran la *lex artis* en el ejercicio de cualquier profesión o cargo reside en procurarse el conocimiento de las reglas básicas conforme a las cuales ha de ejercerse la profesión o cargo. De otra parte, como sostienen el Parlamento vasco y el

Ministerio público, entre las obligaciones básicas de un diputado está la de atenerse a las reglas de la actuación parlamentaria, siendo como es el parlamentario, ante todo y por definición, el ámbito de la defensa de las ideas con arreglo a un procedimiento cuya indemnidad es el presupuesto mismo de la confianza mutua que hace posible el debate libre y democrático.

En suma, ninguna lesión del derecho a la legalidad sancionadora puede aducirse pues no puede considerarse imprevisible para un parlamentario que la conducta de pulsar el botón de presencia de otro parlamentario es una conducta sancionable por infringir los deberes del recto ejercicio del cargo de parlamentario, de modo que la conducta ha encontrado cobertura razonable en el art. 89.4 RPV en relación con el art. 11 del mismo y el art. 79.3 CE.

7. La demanda alega, bajo la genérica cobertura de la infracción del art. 24.1 CE, la infracción del principio de contradicción, derivada de la propia indeterminación y falta de concreción de los hechos que se le imputaban y de su eventual calificación jurídica en la norma sancionadora. La imposibilidad de defenderse de la acusación se habría manifestado especialmente en el inicio del procedimiento, en el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 26 de noviembre de 2003, puesto que se habrían omitido los elementos esenciales que para todo procedimiento sancionador exige, por ejemplo, el art. 36 de la Ley del Parlamento Vasco 2/1998. La queja puede examinarse desde dos perspectivas, si bien ambas conducen a su desestimación. Es la primera, la que la conecta con el principio de legalidad sancionador; si, como acabamos de sostener, la relativa imprecisión de la disposición sancionadora no ha lesionado la garantía de previsibilidad inherente al principio de legalidad, tampoco dicha indeterminación es por sí misma fundamento suficiente de una indefensión que, desde esta perspectiva, constituye una pretensión formal y genérica.

Tampoco puede compartirse la vulneración, desde la óptica de las garantías propias del proceso sancionador. La demanda parece referirse al derecho a conocer la acusación como condición del ejercicio del derecho de defensa y por tanto de la posibilidad de contradecir los cargos de la acusación. Con independencia de la cuestión de si es aplicable y en qué medida esta específica garantía del proceso penal a este concreto ámbito sancionador-disciplinario, dado que las garantías del proceso penal sólo se proyectan sobre el procedimiento administrativo sancionador “en la medida en que sea necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto [art. 25.1 CE], y ... con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional” (SSTC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 3), y dado que se trata de una sanción impuesta en el ámbito parlamentario en el que, por sus propias características, hemos admitido la acomodación de las exigencias derivadas del principio de legalidad en su perspectiva formal (por todas, SSTC 44/1995, de 13 de febrero, y 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2), es lo cierto que, incluso proyectando dichas exigencias en su integridad, no se observa ninguna vulneración del derecho a conocer la acusación, ni del derecho de defensa.

En efecto, de la jurisprudencia constitucional sobre dicha cuestión deriva, de un lado, que el derecho a conocer la acusación no implica que en la fase de inicio del procedimiento exista obligación de precisar de forma absoluta los hechos y la calificación jurídica correspondiente, sino que la acusación va precisándose de forma gradual al desarrollo del procedimiento (por todas SSTC 41/1998, de 24 de febrero, FJ 15). De otra parte, a los efectos de considerar salvaguardado el derecho de defensa resulta suficiente con que el acusado haya tenido ocasión de defenderse de la acusación

de forma plena desde el momento en que la conoce de forma plena (SSTC 41/1998, de 24 de febrero, FJ 27; 87/2001, de 2 de abril, FJ 3).

Pues bien, incluso proyectando las estrictas exigencias del proceso penal al caso que nos ocupa, como sostienen el Parlamento vasco y el Ministerio Fiscal, no se advierte la indefensión denunciada por el demandante. De un lado, no se observa imprecisión relevante en el acuerdo de la Mesa de inicio del procedimiento, toda vez que se hace referencia a los hechos, determinados por su fecha y a través de la copia de las grabaciones de las imágenes de la votación y de la documentación del control automatizado de las votaciones y de la calificación jurídica (infracción del art. 89, 4, 5 y 6 en relación con el art. 11 RPV). De otro, según se ha expuesto con detalle en los antecedentes de esta Sentencia, la Cámara brindó desde el primer momento al demandante de amparo la posibilidad de defenderse frente a las imputaciones que, con la claridad y precisión requeridas en un acuerdo de inicio de un expediente, le fueron formuladas; frente a ellas pudo presentar alegaciones tanto ante la Mesa, que le dio oportuno traslado del material documental pertinente, como ante la Comisión, una vez conocido el dictamen detallado en el que se especificaban con mayor precisión los hechos imputados y la calificación que merecían para los órganos rectores de la Asamblea. A todo ello se ha de añadir, como señala el Parlamento Vasco, que en el procedimiento participó el portavoz del grupo popular efectuando las alegaciones que estimó pertinentes en defensa del recurrente y de los derechos del propio grupo parlamentario.

8. Por último, descartada las lesiones de los derechos hasta aquí examinados, decae necesariamente la referida al art. 23.2 CE, pues la limitación en el ejercicio por el actor de su derecho a ejercer las funciones parlamentarias no trae causa de una intromisión o injerencia ilegítimas.

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

Denegar el amparo solicitado por don Carlos José Iturgaiz Angulo.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de abril de dos mil seis.