

LOS DERROTEROS DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA:  
BREVE COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL  
EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS *KARÁCSONY  
Y OTROS C. HUNGRÍA* (17 DE MAYO DE 2016)

The course of parliamentary discipline: Brief remarks  
on the ECHR Judgment *Karácsony  
and others v. Hungary* (17 May 2016)

SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ

Cortes Generales

[sylvia.marti@congreso.es](mailto:sylvia.marti@congreso.es)

**Cómo citar/Citation**

Martí Sánchez, S. (2018).

Los derroteros de la disciplina parlamentaria: breve comentario  
a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos  
*Karácsony y otros c. Hungría* (17 de mayo de 2016).  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 313-326.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.113.10>

**Resumen**

En el caso *Karácsony y otros c. Hungría* el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estima por unanimidad que las multas impuestas por el Parlamento húngaro a miembros de dos partidos de la oposición que alteraron gravemente el orden suponen una violación del derecho a la libertad de expresión recogido en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En concreto, el Tribunal considera que la normativa aplicable no recogía previsión procedimental alguna que permitiera a los parlamentarios participar en el procedimiento sancionador. La sentencia desafía la visión más tradicional de la autonomía parlamentaria a la par que puede tener un impacto considerable sobre los procedimientos y el estilo de los debates parlamentarios.

**Palabras clave**

Parlamento; disciplina parlamentaria; sanciones; libertad de expresión; garantías procedimentales.

**Abstract**

In the case of *Karácsony and Others v. Hungary* the European Court of Human Rights held, unanimously, that the fines imposed on Hungarian MPs from two opposition parties who had disrupted parliamentary proceedings violated art. 10 (freedom of expression) of the European Convention on Human Rights. The Court held in particular that at the relevant time there had been no provision under the domestic law enabling an MP sanctioned in disciplinary proceedings to be involved in those proceedings and to be heard. This decision challenges traditional views of parliamentary autonomy and may have a considerable impact on the style parliamentary proceedings and debates are conducted.

**Keywords**

Parliament; parliamentary discipline; sanctions; freedom of expression; procedural safeguards.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. ANÁLISIS DEL CASO: 1. Antecedentes. 2. Argumentos de las partes. 3. La decisión del Tribunal. III. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

Si el debate más o menos apasionado es inherente a nuestra cualidad de seres racionales, aún lo es más en aquellos foros como los Parlamentos, en los que sus integrantes han sido elegidos para poner voz a una ciudadanía muy caleidoscópica en intereses y voluntades. Ya lo decía Bentham cuando advertía de que «es de esencia a toda asamblea deliberante engendrar a cada paso contiendas» (Bentham, 1834: 184). Tan razonable como el debate acalorado lo es la existencia de instrumentos que permitan a la Presidencia —en su caso con la concurrencia de otros órganos de la Cámara— garantizar las condiciones para que el intercambio de opiniones se desenvuelva razonablemente y esté a la altura del órgano que, como diría Bagehot, sirve de intérprete al país y es el vehículo de expresión de las ideas del pueblo (Bagehot, 1968: 117).

Acostumbrados a un languideciente debate encorsetado propio de los Parlamentos de la Europa continental, tendemos a olvidar que el apasionamiento en la discusión no es necesariamente sinónimo de falta de cortesía parlamentaria. Todavía hoy desde la Cámara de los Comunes nos lo recuerdan:

El estilo de debate en la Cámara ha sido tradicionalmente ágil; se escucha los discursos de los otros parlamentarios y se interviene como reacción espontánea ante las valoraciones del oponente.

El estilo de debate puede hacer de la Cámara de los Comunes un lugar más bien ruidoso dada la contundencia de las expresiones, las numerosas intervenciones, las muestras de aprobación y rechazo y, en ocasiones, las bromas y salidas ingeniosas.

Es en última instancia el presidente, el Speaker de los Comunes, el que controla la Cámara, quién habla y cuándo. Los intervinientes tienen el derecho de ser escuchados sin ruidos de fondo insoportables (deliberados o accidentales) y desde la presidencia se llamará al orden cuando resulte que se pretenda silenciar a un parlamentario, cuando un número considerable de

parlamentarios abandone el hemiciclo o el tono de las conversaciones sea elevado<sup>1</sup>.

Vemos aquí al presidente como árbitro y mantenedor del orden cuando se cruza el umbral de lo aceptable según los usos parlamentarios. Contando con la confianza de sus pares —que lo han elegido para que se erija en juez durante debates y votaciones—, ha de tomar rápidas decisiones al calor de la discusión y es de esencia que sus resoluciones sean obedecidas y respetadas para que todos y cada uno de los parlamentarios puedan desempeñar sus funciones representativas en condiciones de igualdad.

A tal efecto el derecho comparado ofrece un reducido catálogo de sanciones que de menor a mayor gravedad consisten básicamente en llamadas al orden, retirada de la palabra, expulsión de la sesión e incluso suspensión temporal, todo ello sin perjuicio de las sanciones pecuniarias que con carácter temporal o accesorio pueden imponerse<sup>2</sup>.

Las sanciones parlamentarias se han enmarcado tradicionalmente sin mayor debate en la esfera de los *interna corporis acta*, teoría que, además de reflejar una determinada concepción de la separación de poderes, partía de la lógica inherente a la autoorganización de los Parlamentos y como tal implicaba una notable deferencia hacia las decisiones de sus órganos. La disciplina parlamentaria se concebía así como un ámbito exento de todo control ajeno a las Cámaras, tanto por cuestiones teóricas, como por consideraciones eminentemente prácticas de articular una Presidencia fuerte dada la rapidez de juicio y espontaneidad de las decisiones que requiere el mantenimiento del orden parlamentario. Hablamos en pasado porque, si bien se mantiene esencialmente en el parlamentarismo anglosajón, lo cierto es que hace ya años que la autonomía parlamentaria empezó a erosionarse en el continental al concebirse como un

<sup>1</sup> Traducción de la autora. «The style of debate in the House has traditionally been one of cut-and-thrust; listening to other Members' speeches and intervening in them in spontaneous reaction to opponents' views.

This style of debate can make the Commons Chamber a rather noisy place with robustly expressed opinion, many interventions, expressions of approval or disapproval and, sometimes, of repartee and banter.

Ultimately it is the Chair, The Speaker of the House of Commons, who controls the House and who speaks and when. Members have the right, when speaking, to be heard without unendurable background noise (deliberate or accidental) and the Chair will call for order if it appears there is an attempt to drown out a Member or when a number of Members are leaving the Chamber, or conversing loud».

<sup>2</sup> En Alemania (Bundestag), Georgia, Hungría y Eslovaquia las sanciones pecuniarias pueden imponerse con carácter principal.

privilegio injustificado de la institución en detrimento de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, incluidos los de los parlamentarios. Bien es cierto que entre nosotros la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, al hilo de los recursos de amparo que le han ido llegando —básicamente invocando los arts. 23.2 y 25.1 de la Constitución—, ha dicho mantener cierto grado de deferencia, pero esta se traduce más en matices que en abstenerse de entrar en el fondo del asunto<sup>3</sup>. Especialmente en lo que respecta a la disciplina parlamentaria, lo que en general preocupa no es su ejercicio cotidiano a través de las llamadas al orden o a la cuestión, sino las garantías del procedimiento para las sanciones graves, lo que en nuestro ordenamiento ha sido ya resuelto por el Tribunal Constitucional al aceptar a trámite los recursos de amparo al respecto y —en cuanto al fondo— dejando claro que el mandato de taxatividad de las sanciones propio del principio de legalidad (art. 25.1 CE) es de aplicación también al orden parlamentario, si bien «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 de cada Parlamento»<sup>4</sup>. El *due process* se erige por tanto en clave de bóveda de la constitucionalidad de las sanciones.

En la sentencia que ahora analizamos (*Karácsony y otros c. Hungría*, de 17 de mayo de 2016) la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos procede a una efectiva limitación de los *interna corporis acta*, no ya por admitir a trámite un recurso contra actos parlamentarios —que no es la primera vez—, sino por imponer ciertas condiciones para el ejercicio de los poderes disciplinarios por parte del presidente y demás órganos rectores de la Cámara<sup>5</sup>. Su relevancia responde a un doble motivo. Por un lado, aborda por primera vez los efectos de la disciplina parlamentaria sobre el derecho a la libertad de expresión<sup>6</sup>. Por otro lado, es evidente el impacto que puede tener en ordenamientos

---

<sup>3</sup> «[en relación con el procedimiento parlamentario], ámbito en el que, por razón de la autonomía propia de las Asambleas legislativas, solo 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 estos procedimientos antes que a las circunstancias particulares de su concreta aplicación *ad casum*» (STC 129/2006 de 24 de abril).

<sup>4</sup> STC 129/2006 de 24 de mayo. La doctrina advirtió pronto de la importancia de las garantías del procedimiento en este ámbito (Torres Muro, 1990).

<sup>5</sup> Ya en la sentencia *Kart c. Turquía*, de 3 de diciembre de 2009, el TEDH se pronuncia sobre un acto parlamentario.

<sup>6</sup> Sin embargo, no es la primera vez que se pronuncia sobre el derecho a la libertad de expresión de los parlamentarios. Recuérdese que ya en la sentencia *Castells c. España*,

con presidencias fuertes y celosos de su autonomía como el británico, y aunque no requiere de mayor comentario, sí que explica que el Reino Unido haya presentado unas alegaciones muy expresivas como parte interesada al amparo del art. 44 de las Normas de procedimiento del TEDH.

## II. ANÁLISIS DEL CASO

### 1. ANTECEDENTES

Durante el transcurso de una sesión plenaria dos parlamentarios del partido de la oposición (Diálogo por Hungría) —Gergely Karásony y Péter Szi-lágyi— colocaron pancartas en el hemiciclo en las que acusaban al partido del Gobierno de robar y mentir. El presidente, según lo que consta en el *Diario de Sesiones*, solicitó de los parlamentarios mencionados que retiraran la pancarta, y ante su indiferencia instó a los ujieres a hacerlo, tras lo cual se recuperó el ritmo de la sesión. No se agotó aquí el asunto porque, de acuerdo con la normativa interna del parlamento húngaro, en una sesión ulterior el presidente —de conformidad con lo previsto en la Ley del Parlamento (Ley núm. XXXVI de 2012)— sometió a votación del órgano plenario la imposición de una sanción pecuniaria a los parlamentarios causantes del altercado por alteración grave del orden parlamentario, propuesta que se votó a favor sin más debate.

En una sesión plenaria ulterior se repitieron hechos parecidos, tras lo cual el presidente sometió nuevamente al órgano plenario la imposición de una sanción pecuniaria —esta vez más elevada dada la reincidencia— por alteración grave del orden parlamentario.

A este caso se acumula otro similar en el que tres parlamentarios —Bernadett Szél, Agnes Osztolykán y Szilvia Lengyel— fueron sancionados con

---

de 23 de abril de 1992, el TEDH consideró que las sanciones penales impuestas al entonces senador vulneraban el derecho a la libertad de expresión que, importante para cualquier persona, lo es muy particularmente para un elegido del pueblo. Es más, cuando se trata de un parlamentario de la oposición —dijo el Tribunal— se impone un control aún más estricto. Recuérdese que las declaraciones en cuestión no se produjeron en el seno del Parlamento, por lo que no se debatió el tema de la inviolabilidad en relación con el derecho a la libertad de expresión (art. 10) y el derecho de acceso a los tribunales (art. 6). Sí que se abordó en la sentencia *A. c. Reino Unido*, de 17 de marzo de 2003, en la que el Tribunal se pronunció aceptando la inviolabilidad como restricción del derecho de acceso a los tribunales.

multas pecuniarias por alterar gravemente el orden parlamentario colocando pancartas, usando megáfonos e introduciendo carretillas con tierra durante el debate y votación del proyecto de ley en materia de transferencia de terrenos agrícolas y forestales. Habida cuenta de la gravedad de los desórdenes, que incluso obligaron al presidente a alterar el procedimiento de votación, se les impuso la sanción máxima (510 euros).

Los sancionados recurrieron a la Corte Constitucional impugnando diversos preceptos de la Ley del Parlamento en materia de disciplina parlamentaria por considerarlos contrarios al derecho a la libertad de expresión protegido por el art. 9 de la Constitución húngara. El recurso fue desestimado al considerar la Corte Constitucional que el derecho a la libertad de expresión de los parlamentarios está limitado por las normas en materia de disciplina parlamentaria que el órgano se da en virtud de su autonomía y ejecutadas por el presidente en aplicación de sus potestades disciplinarias de conformidad con lo recogido en la Constitución. Por todo ello consideró el Alto Tribunal que, aunque las sanciones impuestas fueron las más graves de las previstas, el presidente se ajustó a lo dispuesto en la norma, pues esta, en el momento de los hechos, no recogía la necesidad de que los sancionados fueran previamente llamados al orden o advertidos de las posibles consecuencias de su conducta. En una interpretación clásica de los *interna corporis acta*, apreció la Corte Constitucional que los recursos previstos en la Constitución son remedios efectivos pensados para el ámbito jurisdiccional, no para el parlamentario, en el que rige sin más el principio de autonomía. Sí que interesa destacar que la decisión no solo no fue unánime, sino que contó con el voto particular de tres magistrados, entre ellos el de su presidente, en este caso claramente premonitorio. Denunciaba el voto particular la desproporcionalidad de la restricción del derecho a la libertad de expresión al imponerse una sanción grave sin ni siquiera una simple llamada al orden.

Invocando la vulneración de su derecho a la libertad de expresión garantizado en el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los parlamentarios recurrieron ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que, reunido en Sala, dictó dos sentencias con fundamentos jurídicos casi idénticos, en las que por unanimidad estimaba el recurso apreciando vulneración del art. 10<sup>7</sup>. La decisión de la Sala se basaba en la consideración de que la injerencia en el derecho a la libertad de expresión política carecía de justificación suficiente en cuanto que no había quedado demostrado que la autoridad en el Parlamento o el orden parlamentario hubieran quedado seriamente comprometidos,

<sup>7</sup> *Karácsony y otros c. Hungría* (42461/13) y *Szél y otros c. Hungría* (44357/13), ambas de 16 de septiembre de 2014.

no habiendo motivo por lo tanto para que en el delicado equilibrio entre derecho a la libertad de expresión y orden se inclinase la balanza en favor del segundo. Además, las sanciones se habían impuesto sin plantear siquiera otras de menor impacto y sin previa advertencia, argumentos todos ellos que llevaron a la Sala a considerar unánimemente que la medida no era «necesaria en una sociedad democrática».

Acogiéndose al art. 43 del Convenio, el Gobierno húngaro solicitó el pronunciamiento de la Gran Sala, que, en la sentencia que ahora comentamos, perfila el derecho invocado en el contexto parlamentario.

## 2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Los recurrentes centran su argumentación en la violación de su derecho a la libertad de expresión recogido en el art. 10 del Convenio de Roma:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

El sencillo argumentario de los recurrentes parte de que los actos por los que fueron sancionados son una manifestación del derecho a la libertad de expresión, derecho considerado cardinal en cualquier sociedad democrática y merecedor de una protección cualificada al ejercerse por parlamentarios — más aún por parlamentarios de la oposición—, y en el Parlamento, lugar natural para el debate. Por tanto, la restricción de la libertad de expresión no se puede considerar necesaria en una sociedad democrática a efectos del art. 10.2 del Convenio. Es más, consideran que se limitaron a utilizar un lenguaje simbólico que trascendiera a la opinión pública ante la imposibilidad de

desarrollar sus funciones de acuerdo a las formas parlamentarias tradicionales por las constantes cortapisas de la mayoría parlamentaria. Este último aspecto es importante porque es del que se sirven los recurrentes para enmarcar la cuestión.

El mensaje que hacen llegar al Tribunal es que los hechos acaecen en un contexto de deriva autoritaria que se inicia tras la llegada al poder en 2010 de la coalición gubernamental Fidesz-KDNP y la consolidación de una abrumadora mayoría parlamentaria de dos tercios. Es esta mayoría parlamentaria la que habría introducido procedimientos de urgencia para prescindir del debate y endurecido las normas de disciplina parlamentaria trasladando la competencia de un órgano paritario al Pleno y sancionando nuevas conductas como la del art. 49.4, que al hablar de «conducta ofensiva para la autoridad y el orden en el Parlamento» no supera los mínimos estándares de concreción que exige cualquier medida disciplinaria. Las medidas serían además desproporcionadas al no haberse planteado siquiera sanciones más benignas, lo que tiene un efecto disuasorio (conocido como *chilling effect*) sobre la libertad de expresión que no es acorde con los principios de un Estado democrático.

Los argumentos del Gobierno de Hungría se centran en primer lugar en rebatir las objeciones hechas a la normativa parlamentaria al recordar que la regulación que nos ocupa encuentra su fuente de inspiración en el derecho comparado (Alemania, República Checa, Hungría o Eslovaquia), en el que encontramos sobrados ejemplos de medidas disciplinarias aún más estrictas con desfavorables consecuencias económicas. Valga como testimonio la expulsión de la sesión o incluso la suspensión de la condición de parlamentario, que se recoge tanto en muchos Estados miembros como en el Parlamento Europeo e incluso en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

El segundo argumento del Gobierno invoca el amplio margen de apreciación que según la propia jurisprudencia del Tribunal merece la aplicación de la normativa parlamentaria y su vinculación a la soberanía nacional de los Estados, por lo que cualquier interferencia en estas cuestiones debería limitarse a lo estrictamente necesario<sup>8</sup>.

Tras otros argumentos de tipo general como que la conducta de los recurrentes lleva a la vulneración de los derechos de los otros parlamentarios y en

---

<sup>8</sup> La sentencia que se cita en apoyo de esta tesis (*Kart c. Turquía*, 3 de diciembre de 2009) se dictó al hilo de un curioso caso en el que el recurrente —a la sazón parlamentario— consideró vulnerado su derecho a un proceso con todas las garantías (art. 6.2 del Convenio) al negarse el Parlamento turco al levantamiento de la inmunidad parlamentaria para que se pudiera seguir el procedimiento penal iniciado contra aquel.

último extremo a la pérdida de confianza en las instituciones, aborda el Gobierno argumentos más concretos a los efectos de demostrar que la interferencia cumple con los parámetros del art. 10 del Convenio: persigue un fin legítimo como la protección de los derechos de terceros y la prevención de desorden y es proporcional toda vez que la conducta revestía gravedad y los parlamentarios —si no llamados al orden formalmente— sí que fueron instados a cesar en su conducta.

### 3. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL

La sentencia, a pesar de su disuasoria extensión, se lee con gusto, incluso con cierto suspense dados los malabarismos argumentales a los que nos tiene acostumbrados el TEDH. Como es habitual, construye su análisis en torno a cuatro parámetros: si concurre una intromisión en el derecho a la libertad de expresión; si dicha interferencia está prevista en la ley; si la interferencia persigue un fin legítimo y finalmente si se trata de una intromisión necesaria en una sociedad democrática.

La respuesta a la primera cuestión no es discutida por ninguna de las partes. Una sanción constituye una interferencia en el derecho a la libertad de expresión, pero, enlazando con la segunda y tercera cuestión, el Tribunal coincide con la defensa en que persigue un fin legítimo y además se trata de una sanción prevista por la ley.

Sin perjuicio de la protección reforzada de la que el derecho a la libertad de expresión goza en una sociedad democrática, y de la que es manifestación la inviolabilidad parlamentaria, el mantenimiento del orden en las Cámaras se considera como fin legítimo a efectos de la limitación de la libertad de expresión en la medida en que garantiza el respeto a los derechos de los demás parlamentarios y el debate como manifestación del pluralismo. Reconoce el Tribunal también que, en virtud del principio de autonomía parlamentaria, es a la Cámara a la que le corresponde articular los mecanismos, incluyendo sancionadores, para velar por el mantenimiento del orden.

Por lo que respecta al cumplimiento del principio de legalidad, nada hay que objetar en este caso al requisito de la previsión en norma con rango de ley, ya que las conductas sancionables, las sanciones y el procedimiento a seguir estaban recogidos en la Ley del Parlamento y el presidente se ajustó a la misma. En cuanto al requisito de la previsibilidad que también exige el principio de legalidad, es cierto que la normativa interna del Parlamento de Hungría, como por otra parte es lo habitual en el derecho comparado, es vaga al utilizar términos como «conducta gravemente ofensiva para la autoridad o el orden

del Parlamento», pero también está claro que se trata de conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de concreción porque, dado el contexto, concurre un grado razonable de previsibilidad, ya que los parlamentarios saben perfectamente de qué estamos hablando, al igual que lo sabe el médico cuando se aborda la «negligencia grave».

Sin embargo, el Tribunal falla a favor de los recurrentes y lo hace por una cuestión que no por ser formal es menos importante. Al analizar la cuarta condición, que la interferencia resulte necesaria en una sociedad democrática, el Tribunal enlaza con el principio de proporcionalidad, que, además de exigir que la medida sea adecuada a los fines pretendidos, requiere que la imposición de la sanción cumpla con unas mínimas garantías procedimentales, como por ejemplo que el sancionado tenga derecho a ser oído y que se le faciliten mecanismos internos de reacción, aunque no sean jurisdiccionales. Pues bien, ninguna de las condiciones concurría en el presente caso, sencillamente porque la normativa vigente no lo requería.

Como no se puede obviar que la alteración del orden parlamentario puede exigir la aplicación de medidas expeditivas al margen de corsés procedimentales, el Tribunal acoge la distinción, regulada en el Parlamento Europeo, entre sanciones inmediatas y sanciones *ex post facto*. Las primeras, por su inmediatez e inmediatez, solamente requerirían con carácter general de una llamada al orden, mientras que la imposición de las segundas sí que exigiría ya por lo menos la audiencia del interesado previa exteriorización de las razones que la fundamentan en el marco de un procedimiento sancionador. No es muy concreto el Tribunal, pero esto es lo que parece deducirse cuando estima que la motivación es importante de cara a permitir cierta forma de escrutinio público de la sanción o cuando descarta que la mera posibilidad de solicitud de debate en el pleno por parte de los interesados se considere causa de aplicación de un procedimiento disciplinario relevante. Lo que sí que parece claro es que el Tribunal no exige que haya una vía de recurso frente a las sanciones, cualquiera que sea la gravedad de las mismas. Piénsese que de acuerdo con el estudio de derecho comparado efectuado por el Tribunal, veinticuatro Estados miembros no recogen recurso alguno frente a medidas sancionadoras y de los trece que sí lo regulan, solamente en seis —entre ellos España— el recurso es ante el Tribunal Constitucional<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Estados que no contemplan ningún tipo de remedio efectivo son Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Rusia, Serbia, Suecia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía y Reino Unido. Estados que contemplan un remedio ante un órgano ajeno

### III. CONCLUSIONES

Por lo pronto, el simple planteamiento del recurso por parte de los recurrentes tuvo consecuencias normativas, ya que el 13 de febrero de 2014 el Parlamento de Hungría aprobó una enmienda introduciendo la posibilidad de que el parlamentario sancionado solicitara de la Comisión de Inmunidades, Conflicto de Intereses, Disciplina y Verificación de Credenciales la revisión de la sanción, contemplándose además la posible audiencia del interesado.

Parece evidente que esta primera sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de disciplina parlamentaria y libertad de expresión limita el margen de maniobra de los órganos parlamentarios a la hora de mantener el orden y garantizar un debate plural, racional y razonable. Ciñéndonos específicamente al caso que nos ocupa, el presidente se había ajustado a lo previsto por la ley, el propio Tribunal acepta que el fin perseguido por la medida era completamente legítimo y la sanción previsible. Es este un aspecto importante, porque un parlamentario no debería alegar desconocimiento de la *lex artis* en el ejercicio de sus funciones y mucho menos cuando las normas en materia de disciplina parlamentaria no son especialmente complejas. Al importar requisitos procedimentales propios de otros ámbitos al escenario parlamentario se añaden unas dificultades al ejercicio de la presidencia durante la tensión del debate que pueden resultar poco razonables y habrá que optar «entre un parlamento con posibles errores de su presidente pero vivo y abierto, y un parlamento tan garantista del status de sus miembros que llegue a enmudecerlos» (Santaolalla López, 1996: 303).

En esta línea van las alegaciones del Reino Unido, que comparece como parte interesada, y en las que se expresa con rotundidad sobre la importancia de la disciplina parlamentaria como herramienta para garantizar la igualdad entre todos los parlamentarios y promover elevados estándares de debate político en el marco de la separación de poderes. El Parlamento, dice el escrito británico, puede equipararse en esto a los tribunales: dentro, hay que mantener determinadas reglas de conducta y el juez ha de poder velar por ello sin interferencia de otros poderes. La libertad de expresión no padece por ello, porque está protegida por la prerrogativa de la inviolabilidad.

No puede decirse que el Tribunal ignore estas consideraciones, pero las matiza y lo hace al amparo de un verdadero cajón de sastre como es la condición contenida en el art. 11 de que «la medida sea necesaria en una sociedad

---

al Parlamento como el Tribunal Constitucional son —además de España— República Checa, Alemania, Lituania, Eslovaquia y Ucrania.

democrática». Con razón ha sido considerada como una de las cláusulas más importantes del Convenio, toda vez que por su vaguedad —tanto en su formulación como en su interpretación— es la llave que permite al TEDH inclinar la balanza en uno u otro sentido<sup>10</sup>. En este caso, como en otros muchos, el Tribunal tiene muy en cuenta el contexto político en el que se alumbra la medida recurrida. Al fin y al cabo, la protección de las minorías, uno de los pilares del Estado de derecho y por supuesto del derecho parlamentario, está en jaque en no pocos países del Consejo de Europa, entre otros Turquía o Polonia. En su *Informe sobre la función de la oposición en un parlamento democrático* (497/2008), cuyo título puede denotar una obviedad a los que vivimos en una democracia ya plenamente consolidada, la Comisión de Venecia recordaba que el sutil y delicado equilibrio entre la voluntad de la mayoría y los derechos de las minorías no es evidente en muchos países del Consejo de Europa. Es por lo tanto explicable que esta preocupación se vislumbre a lo largo de la sentencia y que la consecuencia sea reforzar las exigencias de motivación y procedimiento.

Ciertamente, la sentencia puede ser objeto de una lectura poco favorable en el sentido de que al obstaculizar el ejercicio de la disciplina parlamentaria e invadir el terreno de los *interna corporis acta* alienta un parlamentarismo de procedimientos rígidos y presidencias débiles temerosas de ejercer sus funciones frente a los que pretenden destacar más por sus trucos mediáticos que por su retórica y argumentos.

Sin embargo, sería injusto pasar por alto que la sentencia, a la par que recuerda la importancia de las garantías procedimentales, pone en valor el papel del Parlamento como foro de debate racional y civilizado, como espacio de resistencia frente a la derrota del pensamiento, que diría Finkelkraut (1987). En definitiva, deja en evidencia a los que prefieren la cultura del espectáculo a la del diálogo racional propia del ideal popperiano de sociedad abierta, condición *sine qua non* de cualquier democracia que se precie.

### Bibliografía

- Bagehot, W. (1968). *The English Constitution*. London: Oxford University Press.
- Bentham, J. (1834). *Táctica de las asambleas legislativas*. Madrid: Jordán.
- Finkelkraut, A. (1987). *La défaite de la pensée*. Paris: Gallimard.
- Greer, S. (1997). *The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

<sup>10</sup> Para más detalle en cuanto a la interpretación de esta cláusula, véase Greer (1997).

- Santaolalla López, F. (1996). Principio de legalidad y disciplina parlamentaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 47, 303.
- Torres Muro, I. (1990). La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, 207-221.
- UK Parliament. *How Parliament Works*. Disponible en: <https://www.parliament.uk/about/how/role/customs/>.