

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**5190** *Sala Primera. Sentencia 78/2016, de 25 de abril de 2016. Recurso de amparo 2995-2013. Promovido por doña Carmen Menéndez González-Palenzuela en relación con la resolución del Presidente de la Asamblea de Madrid que la expulsó de una sesión plenaria y la suspendió de su condición de diputada en activo durante un mes. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora en relación con el derecho al ejercicio de las funciones representativas: inadecuada subsunción de la conducta en el tipo infractor definido por el reglamentario parlamentario.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 2995-2013, promovido por doña Carmen Menéndez González-Palenzuela, Diputada de la Asamblea de Madrid, representada por el Procurador de los Tribunales don Jorge Laguna Alonso y asistida por el Abogado don Wilfredo Jurado Rodríguez, contra el acuerdo del Presidente de la citada Asamblea de 9 de mayo de 2013, por el que se decidió la expulsión de la recurrente de la sesión ordinaria que se estaba celebrando en aquella fecha, así como la suspensión temporal de su condición de diputada en activo por plazo de un mes. Han comparecido la Asamblea de Madrid, a través de sus representantes, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado el día 20 de mayo de 2013, el Procurador de los Tribunales don Jorge Laguna Alonso, en nombre y representación de doña Carmen Menéndez González-Palenzuela, Diputada de la Asamblea de Madrid, interpuso recurso de amparo contra el acuerdo del Presidente de dicha Asamblea, al que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos que dan lugar a la presente demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En fecha 9 de mayo de 2013, con ocasión de la celebración de la sesión ordinaria del Pleno de la Asamblea de Madrid, se produjo una intervención de la hoy demandante en amparo, en su calidad de Diputada del Grupo Parlamentario Socialista de dicha Asamblea, en relación con una pregunta de contestación oral en Pleno acerca de la política de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid sobre jubilación forzosa de los médicos mayores de 65 años. En el curso de dicha intervención y, después de hacer una serie de consideraciones sobre el objeto de su pregunta, la Diputada calificó de «corrupto» al Presidente del Consejo de Gobierno, vinculándolo a la llamada «trama Gurtel», por lo que el Presidente de la Asamblea la llamó al orden y, al no atender aquella a su

requerimiento, le retiró el uso de la palabra advirtiéndole expresamente de que la había llamado al orden y que si le seguía interrumpiendo la expulsaría del recinto. A continuación, el Presidente de la Cámara otorgó la palabra al Presidente del Gobierno regional, quien, en el transcurso de su alocución dirigió a la Diputada la siguiente afirmación: «aquí la única corrupta es usted, señora, que no es capaz de demostrar absolutamente nada, que lo único que hace es insultar e insidiar sin nada, amparándose en su condición de parlamentaria», instándola a que retirara sus palabras. Tras hablar este, se concedió nuevamente la palabra a la Diputada para que pudiera contestarle y, en uso de esa palabra, la Diputada se quejó de que al Presidente del Gobierno regional no se le reprendiera por haberla llamado corrupta, señalando a continuación que se había publicado una determinada documentación que ponía al descubierto una trama de contratación ilícita, cuyo principal responsable habría sido, en su día, el Presidente de la Comunidad de Madrid cuando era Consejero. En ese momento, el Presidente de la Cámara vuelve a retirarle el uso de la palabra, llamándola al orden nuevamente y preguntándole si aceptaba o no la invitación del Presidente del Gobierno regional a que retirara sus acusaciones de corrupción. Para responder a tal pregunta, le concede otra vez la palabra y ella se vuelve a quejar de que el Presidente «que está vinculado a la trama Gurtel» le haya llamado a ella «corrupta». Las intervenciones de la Diputada socialista y del Presidente del Consejo de Gobierno dieron lugar a los correspondientes aplausos y protestas en los respectivos escaños de los Grupos Socialista y Popular de la Asamblea madrileña.

Al ver el Presidente de la Cámara que sus intentos por que la Diputada se manifestara sobre si retiraba o no el calificativo dedicado al Presidente del Gobierno eran en balde y constatar el empeño de esta en seguir con su discurso, la llama al orden y le retira la palabra por tercera vez. Señala entonces el Presidente de la Cámara que «la costumbre de esta Presidencia» es que cuando se solicita la retirada de una determinada expresión a un Diputado y este no accede, se retira de las actas de oficio. Sin embargo, advierte de que, en este caso, la va a dejar en el acta, para que conste con todas sus consecuencias. A continuación, se concede la palabra al Presidente del Gobierno a petición de este, en uso de la cual protesta por la permanencia en el acta de la expresión utilizada por la Diputada y solicita nuevamente de esta que la retire, advirtiéndole de nuevo de que, de no hacerlo así, presentaría una querrela contra ella al día siguiente.

La Diputada recurrente no accede a tal petición y el Presidente de la Cámara concede, entonces, la palabra al Consejero de Sanidad para que conteste a la pregunta formulada por aquella y, a partir de ahí, la sesión se sigue desarrollando con normalidad hasta el momento en que, acabada la tramitación de otras dos preguntas de contestación oral en Pleno y antes de pasar al segundo punto del orden del día, el Presidente de la Asamblea anuncia que aplicará a la citada Diputada lo dispuesto en el art. 33 del Reglamento de la Asamblea (en adelante, RAM), que leyó en voz alta, señalando cómo, a su modo de ver, esta había atentado de una manera clara contra la disciplina –al no haber atendido a los requerimientos de la Presidencia de la Cámara para que cesara en sus intervenciones–, el orden y la cortesía parlamentarios. Asimismo, conminó a la Diputada a que abandonara la sala de manera inmediata, cosa que ella hizo, junto con el resto de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, que se unieron a ella.

Después de estos hechos, se reanudó la sesión para abordar el siguiente punto, lo que ocurrió ya sin incidentes, al margen de aquellos que se derivaban de la ausencia de los miembros del Grupo Parlamentario Socialista, entre otros, el decaimiento de una interpelación presentada por este grupo.

b) Al día siguiente, el 10 de mayo de 2013, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, presentó en la Mesa de la Cámara un escrito dirigido al Presidente de la Asamblea de Madrid en el que, entre otras cosas, se solicitaba la reconsideración de la decisión, al entender que esta había vulnerado la libertad ideológica y de expresión, así como el derecho de igualdad de la hoy recurrente en amparo y de su grupo parlamentario y los derechos contenidos en el art. 23 CE, dado lo arbitrario de la sanción impuesta. La Mesa de la Asamblea, reunida en sesión ordinaria el día 13 de mayo de 2013 determinó

que de dicho escrito debía conocer la Junta de Portavoces, a celebrar el día siguiente. En la reunión de la Junta de Portavoces, de fecha 14 de mayo de 2013, se dio lectura al escrito del portavoz del Grupo Socialista, solicitando la revisión de la decisión adoptada por el Presidente de la Asamblea y por éste se presentó un escrito en el que se justificaba y motivaba la decisión adoptada. En dicho escrito señala, en definitiva, que no fue el uso de un determinado calificativo injurioso lo que motivó la expulsión de la Diputada, sino un conjunto de afirmaciones y actitudes reiteradas, que no pueden tener cabida en sede parlamentaria y que encajarían perfectamente en la sanción prevista en el art. 33 RAM. Porque –se señala– «ni la libertad de expresión ni la inviolabilidad parlamentaria puede ni debe amparar el insulto, la injuria y la calumnia». Por distintos miembros de la Junta de Portavoces se hicieron manifestaciones a favor y en contra del acuerdo sancionador. En concreto, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista pregunta si se mantiene la sanción, puesto que no había sido notificada a la Diputada. El Presidente manifestó que se ratificaba en la sanción y que en ese mismo día se le comunicaría a la interesada. En dicha comunicación se afirmaba que «su Señoría faltó a la cortesía y a la disciplina parlamentarias de forma muy grave y provocó con sus palabras y actos desorden en la Cámara», al increpar al Presidente del Gobierno en términos injuriosos y calumniosos, incluyendo la imputación de delitos y desoír las llamadas al orden de la Presidencia de la Cámara y desafiarla en diversos modos, negándole su capacidad de dirigir el debate. También se concretaba en qué consistía la suspensión temporal de sus derechos parlamentarios, a saber:

- 1.º Imposibilidad de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones (arts. 16.1 y 25 RAM), así como de la Junta de Portavoces (art. 58 RAM) y de la Diputación Permanente (art. 80 RAM), sin poder desempeñar en estos órganos, lógicamente, las funciones atribuidas a los eventuales cargos que ostentara.
- 2.º Imposibilidad de realizar solicitudes de datos, informes o documentos al Gobierno, Administración del Estado o Administración Local (art. 18 RAM).
- 3.º Suspensión del derecho a recibir las actas y documentos de los órganos de la Asamblea (art. 19 RAM).
- 4.º Prohibición de asistir a las sesiones plenarias y a ejercer su derecho de voto.
- 5.º Suspensión del derecho a presentar o participar en cualquier tipo de iniciativa parlamentaria durante el tiempo que dure la sanción.
- 6.º El Grupo Parlamentario al que pertenece la Diputada sancionada no podría contar con ella en la presentación y sustanciación de ningún tipo de iniciativa parlamentaria, así como tampoco en la votación de las mismas.

Desde el punto de vista de los efectos en la esfera administrativa la sanción implicaba también la suspensión del derecho regulado en el art. 20 RAM a percibir una asignación económica.

c) El Grupo Parlamentario Socialista volvió a intentar, a través de una cuestión previa presentada por uno de sus Diputados en el Pleno del 16 de mayo, la reconsideración del asunto por el Presidente de la Cámara, que fue rechazada por este.

3. El 20 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional recurso de amparo presentado por la Diputada de la Asamblea de Madrid que fue sancionada, contra el acuerdo del Presidente de la Asamblea de Madrid de fecha 9 de mayo de 2013, por el que decidió su expulsión de la sesión ordinaria que se estaba celebrando en aquella fecha, así como la suspensión temporal de su condición de diputada en activo por plazo de un mes.

a) Se alega en el mismo la vulneración del art. 20.1 a) CE, pues se impidió a la diputada demandante de amparo la libre defensa de su postura ideológica, vulnerando su libertad de expresión, en conexión con la inviolabilidad parlamentaria.

Considera la demandante que la utilización del término «corrupto», en el contexto de un debate parlamentario en el que se hizo y con la circunstancia de la existencia de una investigación judicial en curso referida a determinadas prácticas irregulares de contratación

pública que afectaban como último responsable político al Presidente de la Comunidad, se encontraba amparada por la libertad de expresión, insertándose, además, en la esfera de la inviolabilidad parlamentaria. Más concretamente, se entiende que la sanción aplicada por el Presidente de la Asamblea (expulsión del Pleno y suspensión de sus derechos como diputada durante el plazo de un mes) es desproporcionada respecto de los hechos que la originan, por lo que ha de reputarse contraria a lo dispuesto en el artículo constitucional antes citado.

Además, la recurrente habría sufrido un trato desigual respecto a otros diputados de la Asamblea. En primer lugar, porque el Presidente de la Cámara permitió al Presidente de la Comunidad, sin hacerle reproche alguno, que utilizara la misma expresión dirigida a la hoy recurrente en amparo. Y, en segundo lugar, porque en el Pleno de la Asamblea celebrado el día 16 de mayo de 2013, distintos diputados se refirieron a otros en los mismos términos, siendo unos expulsados y otros no, pero sin que ninguno fuera suspendido temporalmente en sus derechos y deberes por el plazo de un mes.

Entiende la demandante que cuando el parlamentario se manifiesta desde la tribuna parlamentaria está totalmente protegido por la prerrogativa constitucional de la inviolabilidad parlamentaria, no pudiendo ser perseguido por sus opiniones ni siquiera aplicando la disciplina interna, pues con aquella se trata de proteger las relevantes funciones parlamentarias frente a cualquier tipo de limitación o responsabilidad jurídica o política. El respeto a dicha prerrogativa exigiría en este caso una interpretación restrictiva de lo dispuesto en el art. 33 RAM, aplicándolo exclusivamente en los casos que exista verdaderamente un desorden o atentado grave y descartando su aplicación, en cambio, cuando se trate únicamente de manifestaciones que incomoden, irriten o disgusten a la mayoría parlamentaria.

b) Se alega, además, la vulneración del principio de tipicidad en la imposición de las sanciones del art. 25.1 CE. Se entiende que en el supuesto regulado en los arts. 33 y 35.1 e) RAM, se confiere al Presidente el poder para conseguir una finalidad concreta, que no es otra que el restablecimiento del orden de la sesión cuando este haya sido perturbado por un diputado. Es decir, se configuraría como una situación actual, urgente y excepcional, ante la que la medida resulta necesaria para continuar sin altercados la sesión del Pleno, cuando se cumplan dos requisitos: que exista un atentado grave contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria y que, además, se hubiera provocado desorden.

Pues bien, a juicio de la recurrente, ninguna de estas circunstancias se dio en este caso, en el que el debate se desarrolló sin mayores problemas. Además, en la comunicación que el Presidente dirigió a la demandante de amparo de fecha 14 de mayo de 2013 imputa los hechos a los diferentes grupos parlamentarios («desorden y recriminaciones entre diferentes grupos parlamentarios») y no a la demandante de amparo, como sería preciso para que aquella pudiera recibir la sanción.

Con apoyo en la jurisprudencia constitucional (concretamente, en las SSTC 136/1989 y 169/1995), mantiene la demandante que su expulsión del Pleno resultó tardía y extemporánea, pues no existió continuidad temporal entre los hechos y la sanción. El Presidente ni siquiera llamó al orden a la Diputada por tres veces durante la misma sesión como exige el art. 135.2 RAM, le retiró la palabra sin que se cumpliera tal requisito y la sesión continuó con toda normalidad.

La sanción atentaría también contra la necesaria proporcionalidad exigible en todo derecho sancionador, al haberse aplicado la máxima sanción sin que ello se compadezca ni con la escasa gravedad de las palabras dirigidas por la Diputada al Presidente del Gobierno regional, ni con el cruce de acusaciones —que resulta habitual entre parlamentarios en las sesiones de control—, ni con el daño irreparable que se produce a los derechos a los que afecta: la libertad de expresión de una representante popular y el pleno ejercicio del derecho de participación de los ciudadanos en la sede de la soberanía popular.

A mayor abundamiento, se pone de manifiesto que la sanción se produce en ausencia de motivación alguna, de forma que se hace imposible determinar si su aplicación fue razonable en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los

motivos aducidos para impedir su ejercicio. Los escritos del Presidente de la Asamblea en los que trata de justificar *ex post* la medida, fueron preparados y entregados con posterioridad y aluden a hechos que no ocurrieron, de conformidad con lo que aparece recogido en el acta de la sesión. En todo caso, se concluye, no permitieron ejercer el derecho de defensa ni la revisión de la sanción.

c) Como último motivo de amparo se denuncia la vulneración del art. 23 CE. Se advierte que ha sido precisamente el ejercicio de la función de control y crítica al Gobierno regional lo que ha provocado la decisión que ahora se impugna en amparo. Según lo señalado hasta ahora, la actuación del Presidente no habría sido respetuosa ni con la libertad de expresión (pues ha vinculado su ejercicio a consecuencias sancionatorias desproporcionadas), ni con el principio de igualdad (pues ha tratado de forma desigual situaciones iguales y lo ha hecho de forma injustificada), ni con el principio de tipicidad (pues no ha interpretado con el rigor que se exige el precepto reglamentario que da lugar a la dura sanción contra la ahora demandante). Como consecuencia de todo ello, se habría visto infringido el derecho fundamental de participación política, ya que la sanción vacía durante un mes la esencial función constitucional que la Diputada ha de desempeñar y, además, la coloca en situación de inferioridad respecto a otros representantes, que no habrían recibido la misma sanción en circunstancias similares. Por todo ello, se considera afectado gravemente el *ius in officium* protegido por el señalado art. 23.2 CE, pues, en realidad, con la excusa de aplicar una sanción por alteración del orden del debate que no se produjo, se impidió la formulación de preguntas al Ejecutivo autonómico, lo que supone impedir de modo arbitrario el ejercicio de facultades que forman parte del núcleo esencial de la función representativa.

d) Mediante otrosí se solicita la suspensión de la sanción recurrida, al entender la recurrente que su ejecución produciría un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad [art. 56.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)].

4. Por providencia de 30 de noviembre de 2015, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda, apreciando que concurre en la misma una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto por sus posibles consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, g)]. En aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se ordenó dirigir atenta comunicación al Presidente de la Asamblea de Madrid a fin de que, en un plazo no superior a diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente que se hubiere incoado sobre el acuerdo del Excmo. Sr. Presidente de la Asamblea de Madrid por el que se decidió la expulsión de la recurrente de la sesión ordinaria de dicha Asamblea de Madrid celebrada el 9 de mayo de 2013, así como la suspensión temporal de su condición de diputada en activo por plazo de un mes. A la mencionada comunicación se acompañó copia de la demanda para conocimiento de dicha Asamblea de Madrid, a efectos de su personación en el presente proceso constitucional. Igualmente, conforme a la solicitud de la parte actora, se ordena la formación de la correspondiente pieza separada de suspensión.

5. Mediante diligencia de ordenación de 4 de enero de 2016, se tuvo por recibidos los testimonios interesados en el anterior proveído y se acordó tener por personada y parte a la Asamblea de Madrid, en la representación de sus Letrados don Roberto González de Zárate y don Javier Sánchez Sánchez. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

6. Por ATC 1/2016, de 18 de enero, la Sala acordó declarar extinguida la pieza de suspensión, por desaparición de su objeto, al haberse cumplido la sanción impuesta a la demandante.

7. El escrito de alegaciones de la Asamblea de Madrid se registró en el Tribunal el 8 de febrero de 2016. En él se pone de manifiesto, en primer lugar, que nada tiene que

oponer la Asamblea a los fundamentos de derecho de orden procesal contenidos en el escrito de demanda y que se entiende que en el asunto de referencia existe especial trascendencia constitucional.

a) En cuanto a las consideraciones sobre el fondo, se rechaza que se haya producido una lesión de la libertad de expresión de la demandante de amparo, pues tal libertad encontraría su límite en el derecho al honor del Presidente de la Comunidad de Madrid. En efecto, la defensa de la Cámara entiende, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (por todas, se cita la STC 49/2001, de 26 de febrero), que el art. 20.1 a) CE «no garantiza un pretendido derecho al insulto». Dado que el término «corrupto», según el diccionario de la Real Academia Española, significa «que se deja o ha dejado sobornar, pervertir o viciar», su utilización no quedaría amparada por la libertad de expresión. Y ello, pese a que tal descalificación haya sido vertida en un contexto –como lo define la representación procesal de la actora– de contienda política, ya que la misma puede reputarse con claridad –para los Letrados de la Asamblea de Madrid– como calumniosas en los términos de lo dispuesto en los artículos 205 a 207 del Código penal. Además, las afirmaciones respecto al jefe del Ejecutivo de la Comunidad de Madrid (que no era el destinatario de la iniciativa parlamentaria, sino el Consejero de Sanidad) no tenían ninguna relación con el objeto de la iniciativa parlamentaria que se estaba tramitando y resultaban innecesarias para su exposición. A ello se añade que la ponderación realizada por la representación procesal de la actora entre la libertad de expresión y el derecho al honor –en la que sale victoriosa la primera– no puede compartirse, pues se fundamenta en la errónea «circunstancia de existir una investigación judicial en curso» en relación con el Presidente autonómico, lo que vulneraría el derecho a la presunción de inocencia de este último.

Por ello, el Presidente de la Cámara habría actuado dentro de los poderes de dirección del debate parlamentario y de interpretación del Reglamento que le confieren los apartados 1 y 2 del art. 55 RAM, al considerar que la expresión vertida por la hoy recurrente en amparo revestía una contravención grave de la cortesía parlamentaria, porque atentaba contra el derecho al honor y a la presunción de inocencia del Presidente autonómico y podía ser objeto de procedimiento penal de no existir la prerrogativa parlamentaria de la inviolabilidad. También habría cumplido escrupulosamente con la normativa reglamentaria interna en relación con las llamadas al orden de los diputados (art. 135 RAM) y el orden dentro del recinto parlamentario (arts. 137 y 138 RAM). El establecimiento de los poderes del Presidente de la Asamblea para la salvaguarda de la cortesía parlamentaria le faculta, de acuerdo con la citada normativa, para intervenir en el debate parlamentario cuando estime que por diputados u oradores se conculca la cortesía parlamentaria y adoptar las medidas procedentes conforme al Reglamento.

Consideran los Letrados de la Asamblea de Madrid que resulta desmedido mantener –como hace la recurrente– que cuando el parlamentario se manifiesta desde la tribuna parlamentaria está totalmente protegido por la prerrogativa constitucional de la inviolabilidad y «no se le puede perseguir por las meras opiniones manifestadas ni siquiera aplicando la disciplina parlamentaria que el propio reglamento prevé», pues ello supondría la imposibilidad de aplicar las reglas de disciplina parlamentaria previstas en todos los Reglamentos parlamentarios para el supuesto, como el que concurre en el presente, de que se contravenga la cortesía parlamentaria y redundaría, a la postre, en la imposibilidad de mantenimiento del orden en el seno de los debates parlamentarios.

No ven tampoco los citados letrados conculcación alguna del derecho a la igualdad de la actora, pues entiende que los supuestos a los que alude esta son diferentes al presente, particularmente el referido a la contestación que le dirigió el Presidente de la Comunidad, pues esta se produce para responder a las afirmaciones calumniosas de la demandante de amparo.

b) En lo que se refiere a la pretendida infracción del art. 25.1 CE, se señala (con cita de lo dispuesto en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, y 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6) que el acuerdo impugnado cumple con todas las exigencias derivadas de dicho artículo, conforme a lo establecido en la doctrina de este Tribunal, pues se adoptó atendiendo al reglamento de la Cámara, que es una norma con fuerza de ley que regula

una serie de conductas como lesionadoras de la cortesía parlamentaria y, de modo correlativo, se establecen las sanciones correspondientes para las mismas. Por tanto, la actuación del Presidente de la Asamblea se habría ajustado plenamente a Derecho, al proceder a la aplicación de dichas normas. En apoyo de esta idea, se recuerda nuevamente el contenido de los arts. 138 y 33 RAM, concluyendo que, habiéndose producido el supuesto de hecho previsto en dichas normas, procedía la aplicación de la consecuencia jurídica establecida en las mismas, que no es sino la sanción correspondiente. De otro lado, conforme a lo previsto en el art. 55.2 RAM, la apreciación de la gravedad de la infracción de la cortesía parlamentaria sería una facultad discrecional de la Presidencia de la Cámara, que es a la que le corresponde «cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los casos de omisión».

Con base en esas mismas facultades interpretativas del Presidente, se niega que el principio de proporcionalidad se haya visto lesionado al sancionar este a la diputada socialista en el modo que lo hizo, pues la sanción se derivó de una interpretación conjunta de los arts. 138 y 33 RAM que se cohonestaría perfectamente con dicho principio, dados los desórdenes que, como se refleja en el «Diario de Sesiones», provocó la actitud de la recurrente.

c) De conformidad con todo lo dicho se niega, igualmente, la lesión de los derechos consagrados en el art. 23 CE: al estimar conforme a Derecho la imposición de la sanción, toda vez que no se habrían lesionado ni la libertad de expresión ni el principio de tipicidad, se entiende que la restricción de las facultades inherentes al *ius in officium* se encontraría justificada por la propia sanción y, en consecuencia, no se vulneraría el citado precepto constitucional.

Por último, la defensa de la Cámara considera que la sanción estuvo motivada en todo momento, no sólo en el escrito de comunicación de esta, donde se razona el porqué de su imposición, sino desde el primer momento en que se producen los hechos, tras la primera llamada al orden, remitiéndose los Letrados de la Asamblea de Madrid a lo recogido en el «Diario de Sesiones». En él se ponen de manifiesto las llamadas al orden efectuadas por la Presidencia con carácter previo al anuncio de la imposición de la sanción prevista en el art. 33 RAM, cuyo contenido fue leído ante el Pleno, explicitando, asimismo, las razones por las cuales la imponía el Presidente: consideraba que la conducta de la Diputada «de una forma clara, primero, ha atentado contra la disciplina, porque esta Presidencia le ha pedido que dejara sus intervenciones y no ha querido y, después, contra el orden y la cortesía parlamentaria».

Concluyen su escrito los Letrados de la Asamblea de Madrid solicitando que, de conformidad con lo alegado, se dicte Sentencia denegando el amparo solicitado.

8. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite con fecha 9 de febrero de 2016, solicitando que se dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo. Tras la exposición de los antecedentes de hecho, comienza el Fiscal los fundamentos jurídicos analizando si se ha visto vulnerado lo dispuesto en el art. 25.1 CE, pues —a su modo de ver— si los hechos ocurridos no pudieran incardinarse en la conducta prevista en el art. 33 RAM, aplicado para sancionar a la recurrente, procedería declarar la nulidad del Acuerdo sancionador impugnado, lo que incidiría en la apreciación del resto de infracciones constitucionales denunciadas. Al respecto y tras el repaso a la normativa reglamentaria en materia de sanciones disciplinarias por incumplimiento de los deberes de los diputados, se afirma que la indagación sobre si la conducta de la Diputada recurrente en la sesión de Pleno del día 9 de mayo de 2013 estaba incurso en la conducta típica sancionada conforme al art. 33 RAM, debe hacerse teniendo en cuenta la interrelación entre lo previsto en dicho precepto y lo establecido en los art. 35.1 e) y 138 RAM y, por ello, teniendo presente que la conducta sancionada en estos casos es la de grave alteración del orden parlamentario, que es lo que justifica que, solo en este supuesto, la sanción más grave de suspensión temporal de derechos y deberes, cuya imposición como regla general se atribuye al Pleno a propuesta de la Mesa, se atribuya al Presidente de la Asamblea junto con la sanción de expulsión inmediata del diputado que alteró el orden con su conducta. La conducta típica que se describe en los arts. 33.1 y 138 RAM consiste, pues, en atentar de modo grave

contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria, provocando desorden con su conducta, de obra o de palabra. Es decir, para que proceda aplicar la sanción del art. 33 RAM resulta necesario no solo que se atente de modo grave contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria, sino que –además– esa conducta de obra o palabra provoque desorden.

Pues bien, conforme a lo dispuesto en los arts. 135.2 y 31 RAM, se requiere que el Presidente de la Cámara llame al orden por tres veces a un Diputado (advirtiéndole la segunda vez de las consecuencias de una tercera) para poderle retirar la palabra y, sólo de persistir este en su actitud, podrá expulsarle del salón de sesiones y prohibirle la asistencia al resto de la correspondiente sesión. Al respecto, se pone de manifiesto que la Diputada socialista fue llamada al orden por dos veces sin que conste una tercera llamada al orden, al menos en forma expresa. Pero sobre lo que no deja duda el escrito del Fiscal es de que las intervenciones de palabra de la Sra. Diputada no dieron lugar a una alteración del orden de la sesión del Pleno, que impidiera su normal curso o desenvolvimiento, haciendo necesario que el Presidente hiciera uso del excepcional mecanismo sancionador del art. 33 del Reglamento para restablecer el orden en la sesión del Pleno. Por el contrario, la pregunta de contestación oral en Pleno terminó de tramitarse normalmente con la intervención del Consejero de Sanidad –designado para su contestación– y, a continuación, se pasó a la correspondiente tramitación de otras dos preguntas de contestación oral en Pleno, tras de lo cual, se anunció por la Presidencia de la Cámara la aplicación de la sanción. Faltaría, pues, el elemento típico del art. 33 en relación con el 35.1 e) de que la conducta de atentado grave a la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria, hubiera producido el desorden parlamentario que justificara la adopción de la grave sanción de suspensión temporal de derechos por el Presidente y no por el Pleno. A ello añade que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (se citan las SSTC 136/1989, 192/2011 y 169/2015), la aplicación de una sanción de este tipo sólo estaría justificada para poder restablecer de manera inmediata el orden y el normal desenvolvimiento de las sesiones parlamentarias, no pudiendo aplicarse si se rompe el nexo temporal entre la conducta infractora y la imposición de la sanción.

Como consecuencia de dicho análisis, concluye el Ministerio público que el acuerdo sancionador adoptado por el Presidente de la Asamblea de Madrid en la sesión del Pleno de 9 de mayo de 2013, vulneró el principio de legalidad del art. 25 CE, desde la perspectiva de la garantía material de tipicidad, al haber aplicado un precepto sancionador a una conducta para la que no estaba previsto.

Siendo inconstitucional el acuerdo sancionador, por vulneración del art. 25 CE, ello necesariamente determinaría la vulneración del art. 23.2 CE, por haber sido restringido ilegítimamente el derecho a ejercer el núcleo del cargo representativo (se cita, por todas, la STC 44/2010). Y esta última lesión del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, comportaría también la del derecho de los electores a participar en asuntos públicos a través de sus representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE), dada la íntima correlación entre el derecho de ejercer el cargo público representativo y el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes libremente elegidos en un proceso electoral.

La ilegitimidad de la sanción impuesta determinaría, igualmente, que deba considerarse vulnerada la libertad de expresión de la recurrente, libertad que vincula el Ministerio público con la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria por las manifestaciones realizadas en el desempeño de la función representativa. Pese a que dicha prerrogativa no excluye el control interno de la disciplina parlamentaria que ejerce la propia Cámara con base en su normativa reglamentaria, se entiende que en el presente caso, dado que el ejercicio de la potestad disciplinaria vulneró el derecho fundamental de legalidad penal, debe considerarse que la restricción de la libertad de expresión de la Diputada ocasionada por el acuerdo sancionador también fue ilegítima.

Concluye su escrito el Fiscal refiriéndose al alcance a otorgar a la Sentencia que reconozca la lesión de los derechos fundamentales invocados que, a su modo de ver, ha

de ser meramente declarativo, dado que el acuerdo sancionador impugnado se dictó en una legislatura ya acabada y la sanción se encuentra totalmente ejecutada.

9. Por providencia de 21 de abril de 2016 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el recurso de amparo se dirige contra el acuerdo del Presidente de la Asamblea de Madrid de 9 de mayo de 2013, por el que se decidió la expulsión de la recurrente de la sesión ordinaria que se estaba celebrando en aquella fecha, así como la suspensión temporal de su condición de diputada en activo por plazo de un mes.

Conforme a las alegaciones que se han resumido también en el apartado dedicado a los antecedentes, denuncia la demandante que el referido acuerdo ha lesionado su libertad de expresión del art. 20.1 a) CE, sufriendo un trato desigual respecto a otros diputados de la misma Asamblea; su derecho a la legalidad penal en materia de sanciones del art. 25.1 CE por indebida aplicación del tipo infractor y por desproporcionalidad de la sanción –que se habría producido, además, en ausencia de motivación– y, por último, sus derechos a participar en los asuntos públicos y a ejercer el cargo de representación política reconocidos, respectivamente, en los apartados 1 y 2 del art. 23 CE. Esta Sala acordó admitir a trámite la demanda, apreciando que concurre en la misma una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto por sus posibles consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)].

La Asamblea de Madrid considera, en esencia, que el Presidente de la Cámara, al sancionar a la Diputada autonómica hoy recurrente en amparo, actuó en uso legítimo de las facultades que, en materia de disciplina interna, así como de interpretación y aplicación del Reglamento parlamentario le atribuye este último, por lo que ninguna lesión de derechos puede derivarse de su actuación.

El Ministerio Fiscal –según se ha dado cuenta igualmente en los antecedentes– interesa que se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y declarando la nulidad del acuerdo impugnado. En su opinión, este vulneró el principio de legalidad del art. 25 CE, desde la perspectiva de la garantía material de tipicidad, al haber aplicado un precepto sancionador a una conducta para la que no estaba previsto. De tal vulneración se derivaría, a su vez, la de los derechos recogidos en los apartados 1 y 2 del art. 23 CE, así como la lesión de la libertad de expresión de la recurrente.

2. Para la determinación de la cuestión de fondo debemos aclarar, en primer lugar, que la invocación por la recurrente de la libertad de expresión ha de reconducirse al ámbito del derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias sin perturbaciones ilegítimas tutelado por el art. 23.2 CE, pues es en este último contexto en el que tiene lugar la limitación de la libertad de expresión. De modo análogo a como señalamos en la STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 2, se debe resaltar aquí que la sanción impugnada ha sido adoptada frente a la recurrente en amparo en su condición de miembro de una Asamblea legislativa –es decir, de parlamentaria– y que son precisamente las facultades inherentes a esta condición, al entender que ha sido ilegítimamente privada de ellas, las que la demandante de amparo pretende hacer valer en su recurso, de modo que el derecho fundamental que ha podido vulnerar directamente la decisión impugnada –y en el que ha de incardinarse su queja– es el garantizado en el art. 23.2 CE, en relación con el reconocido en el art. 23.1 CE, dada la íntima relación existente entre ellos cuando se trata de una pretensión ejercida por cargos públicos o representantes parlamentarios en el ejercicio de sus funciones (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 23/1990, de 13 de diciembre, FJ 4, y 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 4, por todas).

En esta misma línea, también ha de encuadrarse en este derecho la invocación del art. 14 CE –cuya lesión asocia la recurrente con la pretendida vulneración de la libertad de expresión–, pues es doctrina de este Tribunal que, en este tipo de recursos, la eventual lesión de la igualdad debe entenderse subsumida en el derecho garantizado por el art. 23.2 CE –que contiene una mención específica al derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos–, «siendo éste, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el art. 14 CE (por todas, SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 3; 50/1986, de 23 de abril, FJ 4; 191/2007, de 10 de septiembre, FJ 3; 39/2008, de 10 de marzo, FJ 4; y 74/2009, FJ 3)» (STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 3).

Hechas tales aclaraciones, resta como verdadera esencia de la demanda, conforme a las quejas expresadas por la recurrente, la eventual infracción del art. 25.1 CE y, de forma refleja, del art. 23 CE, como consecuencia de la aplicación por parte del Presidente de la Asamblea de Madrid –de forma inmotivada– de una norma reglamentaria sancionadora inadecuada al supuesto de hecho que en ella se trató de subsumir y que no fue aplicada, en cambio, a otros Diputados autonómicos en situaciones similares. La vulneración de este último precepto constitucional habría tenido dos manifestaciones, pues la sanción aplicada perturbó el ejercicio en condiciones de igualdad del cargo parlamentario de la Diputada socialista, de un lado, al ser expulsada injustificadamente de una sesión plenaria dedicada al control del Gobierno regional y, de otro, al privarle de su condición de parlamentaria por el plazo de un mes, imposibilitándole durante ese período de tiempo para ejercer sus funciones de representante de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid.

3. Comenzando por el análisis de la invocada vulneración de lo dispuesto en el art. 25.1 CE, debemos rechazar de inicio el planteamiento expresado en el recurso, según el cual, de la inviolabilidad parlamentaria se derivaría la imposibilidad de aplicar la normativa disciplinaria interna que pueda suponer una restricción de la libertad de expresión de los diputados. Pues, si bien esta prerrogativa tiene por finalidad la «preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión» en el interior de la Cámara (STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6), está concebida como garantía de esa libre discusión y decisión frente a posibles perturbaciones externas, configurándose como un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realizan en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de la Cámara a la que pertenezcan o, por excepción, en actos exteriores a la vida de esta que sean reproducción literal de un acto parlamentario, «siendo finalidad específica del privilegio asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan» (STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3). Dicha prerrogativa se traduce, por tanto, en la imposibilidad de perseguir judicialmente a los parlamentarios por las manifestaciones efectuadas en ejercicio de sus funciones, pero en ningún caso puede impedir –dada la finalidad que la justifica– la aplicación, cuando proceda, de las reglas de disciplina interna previstas en el respectivo reglamento.

Salvada dicha objeción y visto que, en este caso, la recurrente cifra la vulneración del art. 25.1 CE en la inadecuada aplicación –y en ausencia de toda motivación– de un determinado precepto del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), hemos de hacer referencia a nuestra doctrina relativa a dicho artículo constitucional en el marco de la legalidad parlamentaria.

De acuerdo con dicha doctrina, desde la óptica de las garantías propias del proceso sancionador, hemos admitido, en primer lugar, la acomodación de las exigencias derivadas del principio de legalidad en su perspectiva formal al ámbito parlamentario, dadas las características de este, (por todas, SSTC 44/1995, de 13 de febrero, y 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2)» (SSTC 129/2006, de 24 de abril, FJ 7, y 129/2011, de 12 de diciembre,

FJ 3), lo que tiene un importante reflejo en la exigencia de motivación. A este respecto, no puede olvidarse el deber general «de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 277/2002, de 14 de octubre, FJ 5; y ATC 188/1999, de 10 de mayo, FJ 5)» (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 5). Y, en particular, cuando de la imposición de sanciones se trata, ese deber de motivación incluye la obligación de fundamentar los hechos, la calificación jurídica y la sanción a imponer (STC 140/2009, de 15 de junio, FJ 3), así como exteriorizar debidamente los elementos de juicio sobre los que se basa la decisión. Dado que en estos casos esa exigencia se encuentra ordenada principalmente a evitar la indefensión, «lo relevante es que puedan conocerse las razones o criterios jurídicos que fundamentaron la decisión (por todas, STC 140/2009, FJ 3; y 59/2011, de 3 de mayo, FJ 3)» (STC 192/2011, de 12 de diciembre, FJ 4).

En segundo lugar, hemos subrayado 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)» (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 4). No obstante, hemos destacado también que en el modelo sancionador propio del ámbito parlamentario, la mencionada 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. Pero ello no empece para que, en todo caso, deba exigirse que la sanción que se imponga en concreto no sea ni objetivamente imprevisible para casos iguales ni subjetivamente imprevisible, por lo que cobra especial relevancia el examen de la proporcionalidad de la sanción: «Pues, de un lado, una sanción desproporcionada es por sí misma imprevisible en nuestro sistema de derechos fundamentales en el que la legitimidad de su limitación está sujeta al principio de proporcionalidad, y, de otro, la proporcionalidad de la sanción es, por consiguiente, un criterio de gradación de toda sanción que implique, como es el caso, la limitación de un derecho fundamental» (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 5).

4. Respecto al caso que ahora enjuiciamos, nos encontramos con un acuerdo sancionador del Presidente de la Asamblea de Madrid que se apoya formalmente en lo previsto con carácter general en el art. 33 RAM, en el que se señalan los supuestos que pueden dar lugar a su aplicación:

«El Diputado que, dentro del recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella, atentare de modo grave contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria, provocando desorden con su conducta de obra o de palabra... será sancionado por el Presidente con la inmediata expulsión del recinto parlamentario.

El Presidente, además, le suspenderá temporalmente en sus derechos y deberes, por plazo de un mes, sin perjuicio de que el Pleno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.1 e) y 2 del presente Reglamento, pueda revisar la sanción, ampliando su duración.»

En la línea con lo que mantuvimos en la STC 192/2011, de 12 de diciembre, FJ 2, respecto a un precepto parcialmente coincidente con el ahora analizado, puede afirmarse que este último, en sí mismo, es perfectamente legítimo y no vulnera el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), ni restringe de forma injustificada el ejercicio de sus funciones por parte de los diputados regionales, en cuanto que está destinado a asegurar el buen orden de las sesiones parlamentarias. Además, como ponen de manifiesto los Letrados de la Asamblea de Madrid, la imposición de la sanción citada apareció

formalmente motivada, no sólo en el escrito de comunicación de esta a la interesada, donde se razona el porqué de esa imposición y se señalan los hechos que la habían provocado, sino desde el primer momento en que se producen los hechos, tras la primera llamada al orden, según consta en el «Diario de Sesiones» y se ha resumido en el apartado dedicado a los antecedentes de esta resolución. En él quedaron reflejadas las llamadas al orden efectuadas por la Presidencia con carácter previo al anuncio de la aplicación del art. 33 RAM, cuyo contenido fue leído ante el Pleno por el Presidente, explicitando este, asimismo, las razones por las cuales la imponía: consideraba que la conducta de la diputada «de una forma clara, primero, ha atentado contra la disciplina, porque esta Presidencia le ha pedido que dejara sus intervenciones y no ha querido y, después, contra el orden y la cortesía parlamentaria». Asimismo, en el escrito de contestación del Presidente de la Cámara a la petición de reconsideración se señala que «no fue el uso de un determinado calificativo injurioso lo que motivó la expulsión de la Diputada, sino un conjunto de afirmaciones y actitudes reiteradas, que no pueden tener cabida en sede parlamentaria y que de hecho encajan perfectamente en la sanción prevista en el artículo 33 del Reglamento». En ese mismo escrito se explica por qué la actitud del Presidente de la Comunidad de Madrid no fue igualmente sancionada: su descalificación de la Diputada socialista se considera puramente emocional y no fue acompañada de la imputación de ningún delito, matizando que el término «corrupto» se utilizaba como sinónimo de «tortícero» o «perverso», pues lo que se reprochaba a la parlamentaria fue exclusivamente la forma en la que ésta se comportaba en el Pleno y el abuso en el que incurrió durante su turno de palabra.

No puede admitirse, en consecuencia, que la sanción se produjera «en ausencia de motivación alguna» como denuncia la demandante, pues esta conoció —en orden a ejercer su derecho de defensa— qué sanción se le aplicaba y las razones por las cuales el Presidente consideraba pertinente dicha aplicación, como lo demuestra el hecho de que todo ello haya sido objeto de debate en sede parlamentaria, primero y combatido en la demanda de amparo, después.

5. Efectivamente, frente a las razones ofrecidas por el Presidente de la Cámara, la recurrente se queja también —y principalmente— de que en este caso no se dio la conducta típica exigida por el art. 33 RAM y que, en todo caso, la aplicación de la sanción prevista en el mismo fue desproporcionada, si se tiene en cuenta cómo sucedieron los hechos que dieron lugar a la misma. En definitiva, se queja de que no se cumplió con la garantía material de tipicidad derivada de lo dispuesto en el art. 25.1 CE.

Para dar respuesta a esta cuestión es necesario recordar —como hicimos respecto a un supuesto análogo en la STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3— que la *ratio essendi* del art. 33 del reglamento de la Asamblea consiste en el aseguramiento del orden en las sesiones parlamentarias y a ese fin habilita al Presidente de los medios de represión inmediata de los causantes de desórdenes graves. En ese sentido, la sanción prevista en dicho artículo (y que se recoge nuevamente en el art. 35.1, quinto párrafo, RAM) ha de conectarse con lo dispuesto en el art. 138 RAM —al que se remite el propio art. 33— y que se encuentra dentro del capítulo VII del Reglamento de la Asamblea de Madrid («De la disciplina parlamentaria»), en concreto, en la Sección 2, dedicada al orden dentro del recinto parlamentario. En dicho artículo, se atribuye al Presidente de la Asamblea la facultad de sancionar, «de acuerdo con lo previsto en el párrafo primero del artículo 33 de este Reglamento», con la expulsión inmediata a cualquier persona «que dentro del recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella y, fuese o no Diputado, atentare de modo grave contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria, provocando desorden con su conducta, de obra o de palabra». Cuando el que provoca con su conducta el desorden grave sea un Diputado, el art. 138.2 dispone que se aplicará también por el Presidente la sanción de suspensión temporal de sus derechos y deberes por un mes conforme al art. 33.2 RAM.

Por tanto, como pone de relieve la Fiscal, la conducta típica que se describe en los arts. 33.1 y 138 RAM consiste en atentar de modo grave contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria, provocando —además— desorden con su conducta, de obra o de

palabra. Es cierto que el art. 33 RAM no especifica qué ha de entenderse por un grave atentado «contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria», dejando así un cierto margen de apreciación, en cada caso concreto, al Presidente de la Cámara. Sin embargo, el precepto en cuestión determina dicha apreciación en cuanto exige que la conducta a sancionar provoque «desorden» en el recinto parlamentario. Y, de acuerdo con sus términos literales, ha de entenderse que tal desorden debe de alcanzar una cierta entidad, impidiendo la continuación normal de la sesión de la que se trate, hasta el punto de que se requiera, para reestablecer el orden, «la inmediata expulsión del recinto parlamentario» del diputado que lo causare. Asimismo, la sanción incluye necesariamente –conforme a los términos del apartado segundo del precepto en cuestión– la suspensión temporal del diputado de que se trate en sus derechos y deberes por plazo de un mes. Dado que, con ello, el parlamentario regional sancionado no puede ejercer durante ese tiempo los derechos y deberes que constituyen su *ius in officium*, ha de extraerse igualmente la necesidad de que la gravedad del comportamiento sancionado justifique, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, la imposición de dicha sanción. Todo ello, en consonancia con la doctrina de este Tribunal, de acuerdo con la cual se impone «a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el estatus constitucionalmente relevante del representante político» (ATC 142/2002, de 32 de julio, FJ 1).

6. Pues bien, si observamos lo sucedido, se comprueba que la Diputada hoy recurrente en amparo llamó «corrupto» al Presidente del Gobierno regional, vinculándolo a una determinada trama delictiva, aludiendo a esta idea en varias ocasiones, de modos diferentes. Tales expresiones fueron consideradas por la Presidencia de la Cámara suficientes para ser merecedoras de sucesivas llamadas al orden, que se repitieron en tres ocasiones, instando a la Diputada para que cesara en su actitud y, posteriormente, para que retirara sus palabras, cosa que no hizo. Hasta aquí, nada puede objetarse a la actuación del Presidente de la Asamblea, pues el art. 135.1 RAM le apodera para llamar al orden a los diputados cuando, a su modo de ver –pues sólo a él le corresponde valorar la situación concreta de que se trate–, estos profirieran palabras o vertieran conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria; en sus discursos faltaran a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones; con interrupciones o de cualquier otra forma, alterasen el orden de las sesiones; o, habiéndoles sido retirada la palabra, pretendieran continuar haciendo uso de ella. En relación con dichas actitudes, el apartado 2 de ese mismo artículo prevé, en conexión con el art. 31 RAM, que al diputado que hubiere sido llamado al orden por tres veces durante una misma sesión, advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera, le será retirada la palabra por el Presidente. Y así ocurrió, efectivamente, pues la Presidencia advirtió también a la Diputada regional –si bien es cierto, como advierte la recurrente, que no la segunda vez que le llamó al orden, sino la primera– de que podría ser expulsada si persistía en su comportamiento y procedió, tras la tercera llamada al orden, a retirarle la palabra definitivamente, decisión frente a lo que la recurrente en amparo se aquietó, lo que hizo innecesario que el Presidente de la Asamblea procediera a adoptar las medidas de «inmediata expulsión del salón de sesiones» y «prohibición de asistencia al resto de la correspondiente sesión», que se prevén en el art. 31.1 RAM, para los casos en los que el diputado, tras haberle sido retirada la palabra en esas condiciones, «persistiera en su actitud», así como en el art. 32 RAM, cuando la actitud persistente tras las tres advertencias se refiere específicamente a la negativa a retirar palabras o conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria.

Es cierto –así lo indica la demandante de amparo– que de acuerdo con este último precepto, en relación con lo dispuesto en el art. 136.1 RAM, el Presidente de la Cámara debería haber ordenado que las palabras proferidas por la Diputada socialista no constaran en el «Diario de Sesiones» y, en cambio, decidió dejar constancia en el mismo de lo expresado por aquella, lo que manifestó de viva voz en el Pleno. Pero tal hecho –al igual que la circunstancia de que se le advirtiera de las consecuencias de su actitud en la primera llamada al orden y no en la segunda– resulta irrelevante para el enjuiciamiento

que aquí realizamos, en tanto que del mismo no se deriva ninguna lesión material de los derechos de la recurrente, pues 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)» (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 5).

De acuerdo con lo que ya se ha reflejado en los antecedentes de esta resolución, nada más serle retirada la palabra a la recurrente, se dio paso a la tramitación de las siguientes preguntas de contestación oral en Pleno, lo que tuvo lugar con normalidad. Y es sólo al terminar la tramitación de las mismas cuando el Presidente de la Cámara hizo un inciso antes de dar paso a la discusión del segundo punto del orden del día y anunció en la Cámara que iba a aplicar a la Diputada socialista lo dispuesto en el art. 33 RAM, que leyó en voz alta, conminándola para que abandonara la sala de manera inmediata, cosa que ella hizo, junto con el resto de los diputados socialistas, que la acompañaron.

Es en este punto en el que ha de considerarse que el acuerdo sancionador adoptado por el Presidente de la Asamblea de Madrid en la sesión del Pleno de 9 de mayo de 2013, vulneró el principio de legalidad del art. 25.1 CE, desde la perspectiva de la garantía material de tipicidad.

En primer lugar, porque, según hemos visto, la sanción se produce una vez que la alteración del orden había cesado y se había procedido ya a debatir de otros asuntos con normalidad, culminando su tramitación sin incidentes. Por tanto, la medida sancionadora careció de la continuidad temporal que exige el artículo 33 RAM, en el que se requiere que la sanción se aplique a hechos recién acaecidos. Pues, como ya hemos puesto de manifiesto, la *ratio essendi* de dicho precepto «consiste en el aseguramiento del orden de las sesiones y, a ese fin, habilita al Presidente de los medios de represión inmediata, de plano, de los causantes de desórdenes graves». Las sanciones que en los supuestos de alteración grave en él previstos puede imponer el Presidente «se justifican exclusivamente, dada su excepcionalidad, en razón del fin mencionado y son, por ello, inescindibles del momento en que la perturbación tiene lugar. De ahí que ese momento sea un elemento necesario de la tipificación reglamentaria de la sanción a imponer». Quiere esto decir que «desde el punto de vista temporal, el promotor del desorden grave sólo puede ser sancionado por el Presidente inmediatamente, tanto con la expulsión cuanto, si se trata de un Diputado, con la suspensión además en el acto» (STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 3).

Ello hace evidente, en segundo lugar, que tampoco concurre materialmente la conducta típica prevista en el art. 33 RAM, cual es la de la existencia de un atentado grave que –además– cause desorden, ya que no se requirió de una acción inmediata de la Presidencia de la Cámara para la normal continuación de los debates parlamentarios. Pues, como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, no aparece reflejado en el «Diario de Sesiones», ni tampoco se observa en la grabación aportada con la demanda, ningún incidente que ponga de manifiesto que hubo en el curso de la pregunta de contestación oral en Pleno planteada por la recurrente una extraordinaria situación de alteración de la sesión del Pleno –más allá de lo que con frecuencia se pueden ver en muchos de los debates parlamentarios– que impidiera que el Pleno pudiera continuar su curso con normalidad.

Como hicimos en términos parecidos en la STC 169/1995, de 20 de noviembre, FJ 3 a), en un supuesto cercano al ahora analizado, puede afirmarse aquí que frente a otras previsiones del reglamento de la Asamblea madrileña, más benévolas, que se refieren a supuestos que, por su anormalidad, producen sin duda un trastorno en el desarrollo de las sesiones susceptible de ser calificado de «desorden», el «atentado grave» con producción de desórdenes requerido para la aplicación del art. 33 RAM ha de ser de otra naturaleza, refiriéndose a situaciones en las que se produzcan manifestaciones en el recinto parlamentario, agresiones, etc. Por tanto, debemos concluir también, como en aquella ocasión, que la existencia de esas previsiones normativas más benévolas –y más específicas– debió excluir en este supuesto la aplicación de un precepto ideado para reprimir desórdenes graves, cuya aplicación resultó, dadas las circunstancias, desproporcionada, en tanto supuso no sólo la expulsión del recinto parlamentario de la

Diputada recurrente, sino también la suspensión en sus derechos y deberes por el plazo de un mes.

La sanción, además, comportó un trato desigual de la demandante respecto a otros diputados de la misma Asamblea, ya que –como esta documenta–, en circunstancias similares que tuvieron lugar en una sesión plenaria muy cercana en el tiempo a aquella en la que se produjeron los hechos ahora enjuiciados (en concreto, en el Pleno de la Asamblea de Madrid celebrado el día 16 de mayo de 2013), a algunos de esos representantes se les expulsó de forma inmediata del recinto parlamentario y a otros no, pero ninguno de ellos fue suspendido de su cargo durante un mes.

En consecuencia, la resolución impugnada ha conculcado el derecho fundamental que a la actora le reconoce el art. 25.1 de la Constitución. Esta lesión implica, asimismo, la violación del derecho garantizado por el art. 23.2 del propio Texto constitucional, pues la expulsión del recinto parlamentario, así como la suspensión temporal de la condición de Diputada sin cobertura legal ha privado a la recurrente de su derecho a permanecer, sin intromisiones ni limitaciones ilegítimas y en condiciones de igualdad, en el cargo público para el que fue elegida. Por último, la vulneración del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, comporta, a su vez, la del derecho de los electores a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE).

Todo lo cual obliga a otorgarle el amparo solicitado de este Tribunal Constitucional.

7. Procede ahora delimitar el alcance de los efectos de esta Sentencia, lo cual es necesario porque los hechos sobre los que versa el presente recurso se produjeron durante la IX legislatura de la Asamblea de Madrid, ya finalizada. Ello imposibilita en gran parte la adopción de las medidas necesarias para reintegrar a la recurrente en la plenitud de sus derechos fundamentales solicitadas en la demanda, pues tales medidas, se dirigirían a órganos de una legislatura fenecida y, por tanto, inexistente y en relación con una tarea parlamentaria asimismo precluida. Pero esto no resta importancia al *petitum* que en este proceso se sustancia, ni impide satisfacer, en lo que sea posible, la pretensión que se deduce, lo que incluye el reconocimiento del derecho de la parlamentaria demandante a que no se vulnere lo establecido en los arts. 25.1 CE y 23 CE, con la consiguiente anulación del acuerdo que impidió el ejercicio de los derechos previstos en dichos artículos y el reintegro de los derechos económicos que la recurrente haya dejado de percibir como consecuencia de la sanción que les fue impuesta y que ahora anulamos.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Carmen Menéndez González-Palenzuela y, en su virtud:

1.º Declarar la nulidad del acuerdo del Presidente de la Asamblea de Madrid de 9 de mayo de 2013, por el que se decidió la expulsión de la recurrente de la sesión ordinaria que se estaba celebrando en aquella fecha, así como la suspensión temporal de su condición de Diputada en activo por plazo de un mes.

2.º Reconocer a la recurrente los derechos a no ser sancionada por acciones que no constituyen infracción parlamentaria subsumible en el art. 33 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y a ejercer sus funciones como Diputada de dicha Asamblea sin perturbaciones ilegítimas y en condiciones de igualdad.

3.º Ordenar a la Asamblea de Madrid que proceda a entregar a la recurrente las cantidades eventualmente dejadas de percibir como consecuencia de la sanción impuesta.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de abril de dos mil dieciséis.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.