

EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN LOS PARLAMENTOS Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS DIPUTADOS: COMENTARIO DE LA STEDH DE 17 DE MAYO DE 2016. CASO KARÁCSONY Y OTROS CONTRA HUNGRÍA

THE DISCIPLINARY REGIME IN THE PARLLAMENTS AND THE FREEDOM OF EXPRESSION OF THE MEMBERS: COMMENT ON THE ECHR JUDGEMENT OF 17 MAY 2016. CASE KARÁCSONY AND OTHERS V. HUNGARY

DR. JORGE ANTONIO CLIMENT GALLART
Profesor Asociado de Derecho Internacional Público
Universidad de Valencia
jorge.climent@uv.es

RESUMEN: El TEDH, en el caso Karácsony y otros contra Hungría, ha sentado la doctrina jurisprudencial aplicable a aquellos supuestos en que a un parlamentario se le sanciona sin haberle dado la oportunidad de poder expresarse previamente, considerando la misma contraria al derecho a la libertad de expresión.

PALABRAS CLAVE: parlamento; diputado; libertad de expresión; sanción.

ABSTRACT: In the Karácsony and others against Hungary case, the ECHR established the doctrine applicable in those cases where a parliamentarian is punished without giving him the opportunity to express himself previously, considering it contrary to the right to freedom of expression.

KEY WORDS: parliament; member; freedom of expression; sanction.

FECHA DE ENTREGA: 27/12/2016 FECHA DE ACEPTACIÓN: 09/01/2017.

SUMARIO: 1. El supuesto de hecho de la Sentencia.- 2. El test de Estrasburgo.- 3. El derecho de audiencia en el proceso sancionador como manifestación del derecho a la libertad de expresión.

1. La Gran Sala del TEDH, el pasado 17 de mayo de 2016, confirmó por unanimidad la Sentencia que había dictado su Sección Segunda, en fecha 16 de septiembre de 2014. Por primera vez se trataba el régimen sancionador en los Parlamentos, cuando su aplicación pudiera afectar a la libertad de expresión de sus miembros.

Esta sentencia tiene su origen en una serie de multas que se impusieron por el Parlamento húngaro a diferentes representantes políticos de la oposición por haber llevado a cabo distintas conductas que alteraron el normal desarrollo de la vida parlamentaria. Entre ellas, cabe destacar las siguientes: desplegar un cartel y una pancarta en el propio Parlamento en los que se podía leer “FIDESZ (el partido en el Gobierno), vosotros robáis, vosotros engañáis y vosotros mentís” y “Aquí opera la mafia nacional del tabaco”. Así mismo, en otra ocasión, cuando se estaba discutiendo la proposición de ley sobre transferencia de tierras agrícolas y forestales, una representante de uno de los partidos de la oposición, tras situar una pequeña carretilla dorada llena de tierra frente al Primer Ministro, desplegó una pancarta en la que se leía “Distribución de la tierra en lugar de robarla”, mientras hablaba haciendo uso de un megáfono. Merece destacarse que, con carácter previo, los diferentes partidos, a través de sus representantes, habían tenido la oportunidad, y así lo hicieron, de expresar su oposición a las medidas legislativas propuestas por el Gobierno en sus correspondientes turnos de palabra.

Respecto de todas estas acciones a las que nos hemos referido, el Presidente del Parlamento propuso sancionar a sus autores con sendas multas, por resultar gravemente ofensivas y disruptivas del orden parlamentario, siendo, y esto es lo relevante, que los castigos se aprobaron por la mayoría de la Cámara sin un debate previo sobre la conveniencia de los mismos. Dicho de otro modo, aquellos que iban a ser multados no tuvieron la oportunidad de poder manifestarse en sede parlamentaria en relación a la sanción propuesta. Además, en los procedimientos punitivos relativos a la colocación del cartel y el despliegue de la pancarta, no se especificó por qué dichas acciones suponían una grave ofensa al orden parlamentario.

La demanda ante el TEDH se fundamentó en la vulneración de dos derechos, la libertad de expresión (art. 10 CEDH) y el derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH). La Corte Europea entendió que dicha libertad sí que había sido conculcada, considerando innecesario entrar a valorar separadamente el otro derecho alegado, pues, en todo caso, aquella ya se había interpretado a la luz de este.

2. Debemos partir de una idea fundamental y es que el TEDH no tiene como papel sustituir la labor jurisdiccional de los órganos internos de un país miembro del Consejo de Europa. Su función se limita a comprobar si las resoluciones adoptadas por ellos resultan compatibles o no con lo dispuesto en el CEDH, en la interpretación dada por dicho TEDH.

Para comprobar si la medida restrictiva estatal apreciada como justificada por los tribunales internos es legítima, el TEDH utiliza el llamado “test de Estrasburgo”, es decir, constata si la limitación llevada a cabo por el Estado resulta compatible con el CEDH, siendo sus requisitos los siguientes: que la limitación venga impuesta por ley; que esté justificada por alguno de los fines establecidos en el apartado 2 del artículo 10 CEDH; y que la medida sea necesaria en una sociedad democrática. Los dos primeros no van a resultar problemáticos; no así el tercero, que es en el que se fundamentan la mayoría de sus sentencias.

El TEDH interpreta el término “necesaria” como “necesidad social imperiosa”, es decir, que la medida restrictiva debe responder a una necesidad social imperiosa en una sociedad democrática. Considerará que la injerencia no responde a una necesidad social imperiosa propia de una sociedad democrática cuando entienda que los motivos alegados por las autoridades nacionales para justificarla no son pertinentes o suficientes, o cuando se entienda que la medida es desproporcionada respecto del legítimo objetivo que se pretende conseguir.

En aplicación del test de Estrasburgo al presente caso, el TEDH ha entendido que la medida restrictiva sí que venía prescrita en la ley, en concreto, en la sección 49(4) de la Ley del Parlamento que prevé como sancionables aquellas conductas gravemente ofensivas a la autoridad o al orden del Parlamento. Así mismo, también entendió que atendía a dos finalidades legítimas previstas en el artículo 10.2 CEDH, cuales son la preservación del orden, en concreto, al intentar evitar la disrupción en el desarrollo del trabajo parlamentario, y la protección de los derechos de terceros, en este caso, del resto de disputados.

No obstante, consideró que la medida restrictiva adoptada por las autoridades húngaras no respondía a una necesidad social imperiosa.

3. De todos los elementos que tiene en cuenta el TEDH a la hora de llevar a cabo la ponderación, nuestro análisis únicamente se va a centrar en aquel que constituye el motivo fundamental por el cual se estima la demanda. Nos referimos a la necesidad de que en el procedimiento disciplinario se respete una salvaguarda procedimental tan básica como es el derecho de audiencia del futuro sancionado.

El TEDH parte de una idea básica, cual es el reconocimiento a los políticos, junto a los periodistas, de un estatus privilegiado en el ejercicio de la libertad de expresión. Ello es lógico, puesto que, como ya indicó el TEDH en el caso *Castells c. España* (TEDH 1992,

1), entre otros, si la libertad de expresión es preciosa para todos, “lo es muy particularmente para un cargo elegido por el pueblo, pues él representa a sus electores, da a conocer sus preocupaciones y defiende sus intereses. Por lo tanto, las injerencias en la libertad de expresión de un parlamentario de la oposición, como el demandante, impone al Tribunal llevar a cabo un control más estricto”. En este sentido, debemos recordar que desde sus inicios, la libertad de expresión estuvo ligada al nacimiento de las democracias liberales y al libre mercado de las ideas, propio del pluralismo político característico del sistema democrático.

Esta protección alcanza su máximo grado en sede parlamentaria. Para garantizar que dicha libertad de expresión se pueda ejercer sin ningún tipo de coacción, se ha reconocido la figura de la inviolabilidad parlamentaria, conforme la cual, los miembros de los Parlamentos están exentos de total responsabilidad por las opiniones vertidas en su calidad de representantes del pueblo, no pudiendo, por tanto, ser procesados por ello. Es lógico, si entendemos que las decisiones de las Asambleas vienen precedidas de debates, a veces muy agrios, que deben ser ejercidos en libertad. No es posible, por tanto, que se les juzgue por las opiniones vertidas, ni por los votos emitidos. El “chilling effect” que podría suponer la mera posibilidad de saber que pueden ser procesados por ejercer su libertad de expresión, ínsita a la función de representante público, desnaturalizaría la razón de ser del Parlamento.

Dicha inviolabilidad es común en el espacio europeo y ha tenido pleno acogimiento por el TEDH, por ejemplo, en el caso *A. c. el Reino Unido* (JUR 2003\50513). Para la Corte europea, este privilegio debe ser considerado única y exclusivamente en atención al cargo que se está ejerciendo, evitando aplicar esta inviolabilidad a aquellos supuestos en los que su titular hace manifestaciones al margen de su carácter de representante público, como así se encargó de recordarnos en el caso *De Jorio c. Italia* (TEDH 2004\40).

Ahora bien, este estatus privilegiado no ampara el abuso en su ejercicio, ni tan siquiera en los Parlamentos, y, por tanto, su restricción resultará justificada cuando se pretenda asegurar el funcionamiento ordenado de aquellos. Como bien señala el TEDH, la democracia constituye un elemento fundamental del orden público europeo, existiendo un nexo indisoluble entre aquella y el funcionamiento efectivo del Parlamento. El debate ordenado en el mismo sirve, en última instancia, al proceso político y legislativo, a los intereses de todos los miembros del poder legislativo, permitiéndoles participar en igualdad de condiciones, y a los intereses de la sociedad en general, representada por aquellos.

Respecto de la determinación de las normas procedimentales que regulan la actividad parlamentaria y la potestad sancionadora en caso de quebrantamiento de aquellas, la Corte Europea realiza un análisis de Derecho comparado. Como resultado, se puede constatar que tanto en el ámbito de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, como del Parlamento de la Unión Europea, como de las Cámaras de los diferentes Estados que forman parte del Consejo, se establecen este tipo de normas procedimentales y sancionadoras. Ese es el resultado de la autonomía parlamentaria. Para el TEDH, por tanto, la incompatibilidad con el CEDH no vendrá determinada por la existencia de

normas que sancionen actividades que alteren el normal desarrollo de la actividad parlamentaria, sino porque, como ahora veremos, los concretos procedimientos disciplinarios se llevaron a cabo sin dar la oportunidad previamente, a quienes podían ser sancionados, de poder expresarse al respecto.

En el presente caso, las multas no se impusieron a los diputados por sus manifestaciones oponiéndose a las medidas legislativas propuestas por el Gobierno (lo cual hicieron mediante los respectivos turnos de palabra), sino por las acciones que llevaron a cabo después (el despliegue de pancartas en sede parlamentaria, poner una carretilla con tierra frente al Primer Ministro o el uso de megáfonos). Los diputados, al llevarlas a cabo, sabían perfectamente que se arriesgaban a ser multados. Por tanto, el TEDH no aprecia que el hecho en sí de sancionar dichas acciones suponga una violación de la libertad de expresión de los políticos. Lo que sí supone tal vulneración es el modo en concreto en que se procedió a punir a los parlamentarios.

Así pues, y hete aquí el quid de la cuestión, la multa se impuso sin escuchar a quienes iban a ser sancionados. Recordemos el proceso: el Presidente de la Cámara propone por escrito la sanción y la mayoría de diputados la aprueba, sin haberse dado un debate previo sobre la conveniencia o no de la misma. Para el TEDH, en este caso, no se ha respetado el derecho de audiencia, salvaguarda procedimental fundamental característica de cualquier Estado democrático de Derecho, y, por tanto, también exigible a la normativa parlamentaria. Es precisamente la carencia de un debate, previo a la sanción, en el cual puedan ser oídos aquellos que están sujetos al procedimiento disciplinario, lo que convierte la medida restrictiva adoptada por las autoridades húngaras en vulneradora del derecho a la libertad de expresión. Nos encontraríamos ante un claro ejemplo de abuso de la posición dominante por parte de la mayoría parlamentaria que, aprovechándose de la misma, decide laminar el derecho de audiencia de los representantes de la minoría sujetos a un proceso sancionador. A mayor abundamiento, el TEDH termina recordándonos que, además, en los procedimientos sancionadores incoados por la colocación del cartel y el despliegue de la pancarta no se especificaron las razones por las que dichas acciones en concreto suponían una grave ofensa al orden parlamentario, lo cual no hace más que incidir precisamente en esa falta de garantías procedimentales a la que hemos hecho referencia.

