

PARLAMENTARISMO Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN: ¿DÓNDE ESTAN LOS LÍMITES?

JOAN RIDAO MARTÍN
Profesor Titular (A) de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona
Letrado del Parlamento de Cataluña
jridao@ub.edu

Es preciso estar recto, no que te pongan recto
Marco Aurelio, *Meditaciones*

SUMARIO: Introducción. 1. Caracterización general de la libertad de expresión. 2. La libertad de expresión y el alcance de las prerrogativas y deberes del parlamentario. 3. La libertad de expresión y la reprobación política individual. 3.1. Las facultades parlamentarias de calificación de los órganos de gobierno. 3.2. La doctrina constitucional sobre la reprobación individual. 4. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Qué duda cabe que la dignidad de la institución parlamentaria y del ejercicio del cargo de parlamentario está íntimamente vinculada a principios como la integridad, la ejemplaridad y la responsabilidad en el cumplimiento de las funciones públicas asignadas. Sin embargo, el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político, y en lo que aquí interesa, por parte de los parlamentarios, se ve sometido a un singular escrutinio, en la medida que la esfera de protección conferida por ese derecho fundamental puede llegar a constituir un vehículo legitimador de descalificaciones o bien de recriminaciones entre parlamentarios u otras personas ajenas a las cámaras, algo que, por un lado, puede resultar inconveniente al decoro de las instituciones parlamentarias, y por otro, venir a ejercerse con evidente exceso no tanto de la lógica confrontación política como de las características naturales que ha de reunir toda función de impulso de la acción política y de gobierno.

Efectivamente, como tendremos ocasión de analizar, cada día son más frecuentes en nuestros parlamentos episodios de distinta naturaleza en los que están presentes expresiones que pueden ser percibidas como ofensivas e incluso infamantes, y que suscitan un debate nada pacífico sobre los límites de la libertad de expresión, aun cuando ésta sea más amplia en la esfera parlamentaria. Así, por ejemplo, la presidenta del Parlamento gallego se mostraba preocupada recientemente por el tono de las manifestaciones de algunos miembros de dicha asamblea afirmando que «[s]e puede hacer crítica política pero no hacer descalificaciones personales», considerando que después de plenos y comisiones los diputados tienen que poder «ir a tomarse un café»¹.

¹ La presidenta, Pilar Rojo, se refirió a un incidente acaecido en el Hórreo: en rueda de prensa, una diputada consideró que «procedería el destierro» de la *conselleira do Mar*, Rosa Quintana, «porque no existe la pena de muerte en este país». «En la legislatura anterior compararon a un diputado del BNG con el etarra Josu Ternera y nadie nos pidió perdón», advirtió otro diputado. Por su parte, el diputado señalado tampoco se mordió la lengua y llamó «pandilla de nazis» a los populares (puede consultarse en: <http://www.elcorreogallego.es/galicia/ecg/exabruptos-sus-senorias/idEdicion-2010-04-24/idNoticia-539683/> [última consulta: 17/02/2017]). En este mismo sentido, se recordará el «[q]ue se jodan» proferido por una diputada en el Congreso de los Diputados, mientras el presidente del Gobierno anunciaba recortes en el subsidio de desempleo

Por otro lado, también son más sólitas que nunca las iniciativas parlamentarias de dirección política y de control que tienen como objetivo exclusivo el de propiciar un pronunciamiento de la Cámara, en forma de censura o reprobación, ya no del Gobierno, ni siquiera de miembros singularizados del mismo, algo ya comúnmente aceptado², sino también de otros cargos políticos, de miembros de la propia asamblea legislativa o incluso de personas ajenas a ella, por manifestaciones o actitudes políticas mantenidas en el seno de la Cámara o extramuros de ella y que, en apariencia, al menos en el caso de los parlamentarios, podría considerarse que están protegidas por la prerrogativa de la inviolabilidad.

La presente comunicación tiene por objeto el análisis de estos dos supuestos aparentemente amparados por la libertad de expresión, pese a su diferente entidad en términos jurídicos, además de proponer, en cada caso, unas bases mínimas para su modulación. Así, en primer lugar, caracterizaremos el derecho a la libertad de expresión inherente a la participación política en la doctrina constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH); seguidamente, procederemos a la delimitación de su alcance en las prerrogativas del parlamentario y, posteriormente, expondremos los fundamentos doctrinales que se proyectan sobre el ejercicio de las facultades de reprobación política que ejercen los parlamentarios sobre los comportamientos y emisión de opiniones realizados por diversos tipos de sujetos. Para acabar, formularemos unas sucintas conclusiones.

Sin duda, estas cuestiones, aun salvando las debidas distancias, remiten a un debate actual, el que pone en tela de juicio determinadas formas cada día más presentes en nuestras instituciones representativas, llamadas en democracia a facilitar la participación social en el proceso decisonal mediante el desempeño de funciones políticas, y por ello mismo sede de la libertad de expresión y del pluralismo partidista por excelencia. Aunque, claro está, la emergencia de este debate se explica en buena parte porque, como es sabido, la antigua preponderancia de la labor legislativa del parlamento ha dado paso a un elenco de funciones como las de impulso y control político (preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, etc.), que hoy en día son las actividades básicas que competen a las cámaras atendiendo a la omnipresencia del ejecutivo en la vida política.

Todo lo anterior nos traslada, por lo demás, al examen de si en la actualidad se produce un cierto relajamiento en el rigor y el decoro acostumbrado en el ejercicio de la función parlamentaria, un debate cuya pertinencia fluye en paralelo a otra moderna discusión, ésta tanto doctrinal como social, sobre los límites de la libertad de expresión en la red y acerca del grado de veracidad de las aseveraciones o hechos en el terreno

(http://politica.elpais.com/politica/2012/07/12/actualidad/1342127150_866769.html [última consulta: 17/02/2017]). También en esa misma Cámara, la ocasión en que un ministro espetó a una diputada que «el 'Grinch' a su lado parece Papá Noel». En otro momento, un portavoz en el Senado pronunció un sonado exabrupto al referirse a un periodista como «subnormal». <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/espana/2016/01/25/polemico-exabrupto-portavoz-podemos-senado/00031453729521644234323.htm> [última consulta: 17/02/2017].

² Recientemente, la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados aprobó el pasado 18 de octubre de 2016 una Proposición No de Ley por la que se reprobaba al ministro del Interior en funciones, Jorge Fernández Díaz, por haber utilizado su cargo y los medios de las fuerzas de seguridad para perseguir a adversarios políticos: «El Pleno del Congreso de los Diputados: 1. Reprueba al Ministro del Interior en funciones por sus acciones y actitudes antidemocráticas y faltas de ética política, en contra de quienes piensan diferente del ministro. 2. Insta al Presidente del Gobierno en funciones a cesar de inmediato al Ministro del Interior en funciones.». (BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 30, de 7 de octubre, p. 10).

político, en un contexto en que han emergido conceptos que ensalzan o dan carta de naturaleza a la mentira mediante eufemismos como la *postverdad*.

1. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Es bien sabido que la doctrina constitucional, con carácter general, ha declarado que la libertad de expresión comprende, junto a la mera expresión de juicios de valor, «la crítica de la conducta de otros, aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los que no existe una sociedad democrática» (STC 23/2010, FJ 3). Así, en el marco amplio que se otorga a la libertad de expresión quedan amparadas, según la referida doctrina, «aquellas manifestaciones que, aunque afecten al honor ajeno, se revelen como necesarias para la exposición de ideas u opiniones de interés público» (por todas, SSTC 107/1988, FJ 4; 171/1990, FJ 10; 204/2001, FJ 4; y 181/2006, FJ 5) o que supongan la «emisión de pensamientos, ideas u opiniones, sin pretensión de sentar hechos o afirmar como datos objetivos» (STC 139/2007, FJ 6). En otras palabras, el derecho a la libertad de expresión, al referirse a la formulación de opiniones sin voluntad de afirmar datos objetivos dispone de un amplio campo de acción cuyos límites son el uso de expresiones que no tengan relación con las ideas u opiniones que se expongan (STC 79/2014, FJ 6 y jurisprudencia allí citada).

Por otra parte, ha sido una constante de la jurisprudencia constitucional la caracterización de este derecho de forma amplia, no como un derecho de libertad que reclama la ausencia de interferencias o intromisiones de las autoridades en el proceso de comunicación, sino como la garantía de una institución política fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático (STC 12/1982). Para el Tribunal, el art. 20 CE «garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al fundamento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Así, para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas» (STC 235/2007, FJ 4, reiterada por la STC 79/2014, FJ 6).

En parecido sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que ha llegado a calificar la libertad de expresión, plasmada en el art. 10.1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH), como uno de los fundamentos esenciales de toda sociedad democrática y una de las condiciones primordiales de su progreso (en ese sentido, SSTEDH *Handsyde c. Reino Unido*, de 7 de diciembre de 1976, considerado el *leading case* en la materia; *Castells c. España*, de 23 de abril de 1992; *Fuentes Bobo c. España*, de 29 de febrero de 2000; *Stoll c. Suiza*, de 10 de diciembre de 2007; *Movimiento raeliano suizo c. Suiza*, de 13 de julio de 2012; y *Morice c. Francia*, de 23 de abril de 2015. Además, y ello es relevante, el Tribunal de Estrasburgo ha declarado que el art. 10.2 CEDH no deja apenas espacio para la restricción de la libertad en el del discurso político (STEDH *Bédat c. Suiza*, de 29 de marzo de 2016, y jurisprudencia allí citada).³

³ El TEDH, en el caso de los representantes políticos, ha sostenido que debe concederse aún un margen más amplio en el ejercicio de la libertad de expresión en relación al resto de ciudadanos como garantes que son de la expresión de la voluntad popular: «[...] preciosa para cada uno, la libertad de expresión lo es, particularmente, para un elegido del pueblo: representa a sus electores, señala sus preocupaciones y defiende sus intereses. Por tanto [...] llevan al tribunal a librarse a un control de los más estrictos.» (la ya citada STEDH, *Castells c. España*).

Ahora bien, como se ha encargado de señalar el propio TC, la Constitución no reconoce en modo alguno un pretendido «derecho al insulto»; no cabe utilizar, en ejercicio de la libertad de expresión constitucionalmente protegida expresiones «formalmente injuriosas» (SSTC 107/1988, FJ 4); 105/1990, FJ 8; 200/1998, FJ 5; 192/1999, FJ 3) o «absolutamente vejatorias» (SSTC 2014/2001, FJ 4; 174/2006, FJ 4; 9/2007, FJ 4). Esto es, quedan proscritas aquellas expresiones que «dadas las concretas circunstancias del caso, y al margen de su veracidad o inveracidad [...] sean ofensivas u oprobiosas y resulten impertinentes para expresar las opiniones o informaciones de que se trate» (STC 41/2011, de 11 de abril, FJ 5 y jurisprudencia allí citada). En un sentido parecido, el TEDH ha declarado que el ejercicio de la libertad de expresión puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley o resultar necesarias en una sociedad democrática (STEDH *Karácsony y otros c. Hungría*, de 17 de mayo de 2016, entre otras).⁴

Así pues, al igual que con el resto de derechos fundamentales, resulta ocioso afirmar que no existe un derecho a la libertad de expresión omnímodo (SSTC 56/1995, FJ 5; 65/2015, FJ 3). Quedan al margen de la protección conferida por el tantas veces citado derecho, y como límites infranqueables, las «frases y expresiones ultrajantes y ofensivas sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y por tanto innecesarias a este propósito», además del límite que supone el «respeto al contenido normativo garantizado por otros derechos fundamentales, cuya afectación no resulta necesaria para la realización constitucional del derecho» (STC 23/2010, FJ 3).

En síntesis, pues, el derecho fundamental a la libertad de expresión *ex* artículo 20 CE se configura, en el ordenamiento español y el acervo europeo común, en una garantía esencial del régimen democrático cuya prevalencia admite una cierta proyección sobre otros derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho al honor. Esto no significa, sin embargo, que la doctrina constitucional acepte un uso omnímodo del mismo, ni mucho menos que se instale como un «derecho al insulto», por lo que sólo cabe considerar amparadas por el mencionado derecho las expresiones ofensivas que contribuyan efectivamente a exponer ideas u opiniones de interés público.

2. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL ALCANCE DE LAS PRERROGATIVAS Y DEBERES DEL PARLAMENTARIO

Sabido es que el artículo 71.1 CE atribuye a los Diputados y Senadores la prerrogativa de inviolabilidad por las afirmaciones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, objeto de una consolidada doctrina constitucional (por todas, STC 30/1997), extendida al ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ante el silencio al respecto del Texto constitucional (STC 36/1981). El contenido de dicha prerrogativa parlamentaria ha sido configurado por el Tribunal Constitucional como un privilegio de naturaleza sustantiva (a diferencia de la inmunidad, que califica como de naturaleza formal), que garantiza «la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas

⁴ Para el Tribunal de Estrasburgo, «[e]l adjetivo “necesaria”, en el sentido del artículo 10.2, implica una necesidad social imperiosa. [además de que] [l]os Estados contratantes gozan de un cierto margen de apreciación para juzgar la existencia de dicha necesidad [párr.132, traducción propia]. Así las cosas, para el TC, el juicio de ponderación del derecho a la libertad de expresión en contacto con otros derechos como el de asociación de los partidos políticos (reiterado, entre otras, por la reciente STC 226/2016), debe atender a distintos criterios o aspectos de la conducta objeto de restricción: el interés general o la relevancia pública de las manifestaciones, expresiones o ideas exteriorizadas; la finalidad que anima las manifestaciones objeto de controversia; y la propia naturaleza de estas últimas en cuanto a su carácter ofensivo.

que realicen en actos parlamentarios, y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras 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, FJ 3). Tal privilegio, como también es bien conocido, incide negativamente en el ámbito del derecho a la tutela judicial pues «impide la apertura de cualquier clase de proceso o procedimiento que tenga por objeto exigir responsabilidad a los Diputados o Senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones» (SSTC 36/1981 y 243/1988). Así interpretado, el art. 71 CE configura no sólo una prescripción que exime de toda responsabilidad al parlamentario, sino también una prerrogativa frente a la mera incoación de cualquier procedimiento judicial.

Ahora bien, como nos advierten J. A. Alonso de Antonio y A. L. Alonso de Antonio, el Tribunal Constitucional no ha dudado en considerar que la inviolabilidad «no ampara cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y sí solo sus declaraciones de juicio o de voluntad» (STC 51/1985, FJ 6). Además de que, por lo que a su delimitación funcional se refiere, el TC se ha pronunciado, en la citada sentencia, por darle un alcance restrictivo: la conducta de su titular en cuanto miembro del órgano colegiado y no en cualquiera de sus actuaciones con relevancia política⁵. Como ha señalado Montserrat Auzmendi, «la existencia de esta prerrogativa tiene su razón de ser «hacia el exterior de la cámara [...] no quiere decir que, ante una actuación reprochable por parte de un diputado, aun en el ejercicio de su función, no pueda ser sancionado en el ámbito interno parlamentario»⁶. En el mismo sentido, Guerrero Salom ha hecho notar que «el carácter absoluto de la inviolabilidad por las opiniones expresadas en el ejercicio de las funciones parlamentarias opera siempre hacia el exterior de las cámaras, pero dentro de las mismas está limitado por la disciplina parlamentaria»⁷.

En efecto, entre los deberes clásicos en relación al trabajo parlamentario ordinario, están el de respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentaria [art. 16 Reglamento del Congreso (RC); arts. 101 a 103 Reglamento del Senado (RS)], ello implica que los órganos correspondientes de las cámaras pueden ejercer la potestad disciplinaria sobre los parlamentarios. De hecho, tanto la CE (art. 72.3) como los reglamentos parlamentarios disponen que los presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.⁸ Así, los reglamentos parlamentarios prevén procedimientos para aquellos casos en los que los parlamentarios incumplen esos deberes, se extralimitan en el ejercicio de sus funciones o realizan algo que no es requerido para el normal desenvolvimiento de las funciones parlamentarias. Así, no hay duda de que los parlamentarios pueden ser llamados al orden, por ejemplo, cuando profieran palabras ofensivas o contrarias al

⁵ Alonso de Antonio, J. A. y Alonso de Antonio, Á. L., *Derecho Parlamentario*, Bosch, p. 86, 2000.

⁶ Auzmendi, M., «¿Qué derechos y deberes tienen sus señorías?», *Manual de actuación del parlamentario*, El Derecho, p. 20, 2012.

⁷ Guerrero Salom, E., *El Parlamento, Qué es, cómo funciona, qué hace*, Ed. Síntesis, p. 83, 2004.

⁸ En concreto, el RC determina que el parlamentario podrá ser llamado al orden cuando profiriere palabras o vertiere conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o al de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad, en cuyo caso puede ser requerido por el Presidente, con sucesivas llamadas al orden, para que retirase las ofensas proferidas. Además de que si el Diputado es llamado al orden tres veces en una misma sesión, y ha sido advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera, se le puede retirar la palabra y sancionar con el abandono de la sesión. Este planteamiento se reproduce en idénticos o similares términos en el Reglamento del Senado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones o de cualquier otra persona o entidad, como garantía de la preservación de unos mínimos principios éticos (vgr. arts. 16 RC; 101 a 103 RS). No obstante, no debe ignorarse que algunos de los procedimientos parlamentarios, como es el caso especialmente de las preguntas orales, contribuyen a una lógica de construcción del discurso que los configura como «un género marcado por la descortesía, donde lo que se prohíbe es el enfrentamiento directo. Por ello, lo más frecuente es el uso de formas indirectas, o (...) una combinación de forma cortés con contenido descortés»⁹.

Por su parte, los Códigos de Conducta de los parlamentarios, con origen en los países anglosajones y con la referencia incuestionable del británico *First Report of the Committee on Standards in Public Life* (1995), más conocido como «*Nolan principles*»¹⁰, pero también tempranamente en Alemania y en el Parlamento Europeo, si bien tratan sobre todo de los conflictos de intereses en que pueden verse involucrados los parlamentarios, especialmente los de carácter económico, también regulan aspectos relativos al orden, la cortesía o la disciplina parlamentaria, en línea con los nuevos requerimientos legales de buen gobierno, exigibles también a nuestros legisladores. Por ejemplo, el reciente Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña¹¹, establece la obligación de los parlamentarios de mantener «[...] una conducta respetuosa con los demás diputados y con los ciudadanos, y una actitud escrupulosa y ejemplar de acuerdo con el principio de igualdad sin discriminación por razón de género, orientación sexual, creencias, ideología, origen o condición social, etnia, lengua o cualquier otra. Este comportamiento debe implicar siempre la utilización de un lenguaje adecuado, así como un sistema de relación fundado en la interacción constructiva, cordial y dialogante con todas las personas y todos los colectivos sin exclusión» (art. 7.2).

En resumen, el privilegio de la inviolabilidad que asiste a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones tiene como finalidad última garantizar la libre formación de la voluntad del órgano legislativo en el que se integran, pero por ello mismo carece de un alcance omnicompreensivo del conjunto de las actuaciones de relevancia política de sus titulares, limitándose a su actuación en tanto que miembros de una cámara. Al mismo tiempo, la protección respecto a las influencias externas, no impide que su actuación no pueda ser sometida a modulación mediante reglamentos internos o códigos de conducta, formulados por los propios órganos parlamentarios, con los que se pretende preservar unos elementales principios éticos frente a una lógica discursiva que incentiva la descortesía en la expresión de ideas u opiniones.

3. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA REPROBACIÓN POLÍTICA INDIVIDUAL

3.1. Las facultades parlamentarias de calificación de los órganos de gobierno

Una de las funciones típicas de los Parlamentos ha sido y es la de dirección política y de control, entendida como actos de fiscalización, o de presión política, ejercidos sobre

⁹ Fuentes Rodríguez, Catalina. «Cortesía e imagen en las preguntas orales del Parlamento español», *Cultura, lenguaje y representación*, Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, vol. IX, 2011, pp. 53-79 [p. 56].

¹⁰ Hay traducción castellana con el título *Normas de conducta para la Vida Pública (Informe Nolan)*, Madrid: INAP, 1996. Para un resumen de su contenido, vid. Martínez Bargueño, Manuel. «Informe NOLAN (Normas de conducta de la vida pública)», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid: INAP, núm. 5-6, enero-agosto 1996, pp. 209-214.

¹¹ BOE núm. 249, de 14 de octubre de 2016. Dicho código es una emanación del Reglamento de la cámara legislativa catalana (art. 15) y de la Ley catalana 19/2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

el Gobierno y otros entes objeto de control por parte de las Asambleas Legislativas. Esta función se manifiesta, como señala Fernández Segado, en un «conjunto de actos que aun siendo de control, implican la determinación parlamentaria de los grandes objetivos, de las líneas maestras de la política nacional y de los medios para su consecución»¹². Con todo, los actos de dirección del gobierno, las resoluciones y los acuerdos que pueden adoptarse por las Cámaras constituyen una categoría genérica de actos que, independientemente de su denominación, sirven también para manifestar la voluntad, la aspiración o el deseo de una Cámara, incluyendo o no los que comportan un mandato o instrucción dirigido a un órgano singularizado¹³.

Se trata de actos que carecen de la fuerza general de obligar propia de las leyes y su fuerza externa se contrae a la de una instrucción indicativa, sin *vis* vinculante. Para el Tribunal Constitucional, con carácter general, se trata de un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, de una vía adecuada para forzar el debate político. Tanto es así que el RC no define el objeto de las proposiciones no de Ley (arts. 193-195 RC). Y en el caso del Senado (art. 174 RS), se definen los fines de las mociones como un intento de que el Gobierno formule una declaración ordinaria o remita un proyecto de ley sobre una determinada materia y que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo.

En este contexto cobran especial relieve, a los efectos que aquí interesan, las llamadas mociones de reprobación individual. En términos estrictos, estas sólo serían aplicables a la persona titular de la presidencia del Gobierno (art. 113.1 CE), no obstante aún careciendo de previsión expresa en la Constitución, que estableció la responsabilidad gubernamental solidaria y la moción de censura constructiva dirigida contra todo el Gobierno (arts. 108 y 113 CE), ni en los RC y RS, la práctica parlamentaria ha alumbrado las llamadas mociones de reprobación individual, dirigidas contra ministros determinados, a los que se censura o critica por una concreta actuación, que pueden instrumentarse a través de diversas figuras parlamentarias (proposición no de ley¹⁴, propuesta de resolución, la específica propuesta de moción o incluso en preguntas al Gobierno). Como ha sido suficientemente constatado por la doctrina, el modelo constitucional español tuvo una decisiva influencia del germánico, entre otros, en los planteamientos relativos a la exigencia de responsabilidad política al presidente del gobierno [art. 67 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB) de 1949 en relación al art. 103 CE]; esto incorporó a la práctica parlamentaria española figuras habituales en las cámaras legislativas alemanas relativas a la exigencia de responsabilidad política individual que tampoco dimanaban directamente del texto constitucional, pero no quedan explícitamente excluidos y sí, en cambio, cabe deducirlas implícitamente (art. 65 LFB)¹⁵. Como se

¹² Fernández Segado, F., «Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual», I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985, p. 212 y ss.

¹³ Vid. Santaolalla, F., *Derecho parlamentario español*, Dykinson, p. 421 y ss.

¹⁴ En este sentido, entre diversos ejemplos recientes, la proposición no de ley sobre reprobación del Ministro de Educación, Cultura y Deporte (BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. D-165 de 19/10/2012, p. 9) o la proposición no de ley sobre reprobación del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas por obstrucción a la justicia en una causa judicial que afecta al Partido Popular (BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. D-637 de 27/03/2015, p. 11).

¹⁵ En concreto, los *Tadelsvoten* (votos de reprobación), las *Missbilligungsbeschlüssen* (resoluciones de desaprobación) y las *Missbilligungsantragen* (mociones de desaprobación), mediante las cuales el Parlamento expresa su opinión contraria a la actuación política de la persona titular de un ministerio, sin capacidad ejecutiva de imponer dimisiones o ceses. Vid. Virgala Foruria, Eduardo. «La responsabilidad política del gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las

recordará, la cuestión se planteó por vez primera en el Parlamento español a raíz del caso de la intoxicación masiva por aceite de colza desnaturalizado (véase DSC de 15, 16 y 17 de septiembre de 1981) y suscitó una viva discusión sobre su compatibilidad o no el texto constitucional. La viabilidad de las mociones de reprobación individual se fundamentan indudablemente en el derecho a la libertad de expresión y crítica del Parlamento sobre el ejecutivo, con objeto de enjuiciar su conducta y expresar cuantas valoraciones acerca de la misma tenga por oportuno¹⁶.

No obstante, esa vía se ha utilizado en un par de ocasiones también para reprobar la actuación de la Presidencia del Congreso de los Diputados, cuando se discrepaba de su actuación¹⁷. Asimismo, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, fue presentada una propuesta de reprobación y cese del Defensor del Pueblo en la VIII Legislatura, rechazada por la Comisión Mixta de Relaciones con dicha Institución.¹⁸ Se trata de acuerdos reprobando o instando el cese de personas o instituciones ajenas al ejecutivo, pero con una estrecha relación con el Parlamento, ya sea su presidente o un comisionado parlamentario.

Mayor dificultad presentan las iniciativas de reprobación, sobre las cuales pretendemos extendernos en este trabajo, que se plantean con un alcance general y efectos *ad extra*, en las que lo que se pretende es que recaiga una muestra de rechazo, condena o reprobación política de miembros del Parlamento o incluso de personas físicas ajenas a él. Al objeto de ilustrar esta cuestión hemos revisado las mociones que, en este sentido, se han presentado a lo largo de las cuatro últimas legislaturas tanto en las Cortes Generales como en el Parlamento de Cataluña¹⁹. Una primera categorización de éste tipo de propuestas de reprobación individual permite distinguir, fundamentalmente tres tipos de destinatarios: los cargos de designación política del ejecutivo que no forman parte del

mociones de reprobación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid: CEPC, núm. 21, septiembre-diciembre 1987, pp. 99-135 [pp. 132-135].

¹⁶ Sobre esta cuestión son clásicos los estudios de De Esteban, J. y López Guerra, L., *El Régimen constitucional español*, Labor, 1982, p. 212; Santolaya, P., «La reprobación individual de los ministros», RFDUC, núm. 63, p. 253; y Montero, J. R. y García Morillo, J., *El control parlamentario*, Tecnos, 1985, p. 192.

¹⁷ BOCG, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. D-647, de 29/12/2003 y BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. D-389, de 19/05/2006.

¹⁸ Diario de Sesiones, Cortes Generales, VIII Legislatura, núm. 84, 14/02/2007.

¹⁹ Cabe recordar que el Reglamento del Parlamento de Cataluña prevé que las Propuestas de Resolución vayan dirigidas no solo al Gobierno de la Generalitat sino también «a los ciudadanos» (art. 164.1).

Gobierno²⁰, los parlamentarios o parlamentarias²¹ y los miembros del poder judicial²²; si bien, recientemente, se ha incorporado la figura de los expresidentes de gobierno, aún cuando estén formalmente alejados de la primera línea de la política activa²³. Ciertamente,

²⁰ Entre otros ejemplos, en el ámbito del Congreso de los Diputados pueden mencionarse la proposición no de ley sobre la reprobación del Director General de Tráfico, presentada por el grupo parlamentario Popular (BOCG. Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. D-564 de 03/05/2011, p. 7) o la proposición no de ley presentada por grupo parlamentario mixto para instar al Presidente Mariano Rajoy al inmediato cese de don Federico Trillo-Figueroa como Embajador de España en el Reino Unido (BOCG. Congreso de los Diputados, XII Legislatura, núm. D-87, de 17/01/2017), si bien en este caso se motivaba sobre unos hechos acaecidos durante la etapa como ministro de Defensa de la persona mencionada. En el ámbito del Parlamento de Cataluña, la propuesta de Resolución de reprobación del director general de la Policía, presentada por el grupo parlamentario socialista (BOPC, X Legislatura, núm. 322 de 26.05.14 p. 96), o la propuesta de reprobación del Secretario General del Consejo de la Diplomacia de Cataluña, presentada por el grupo parlamentario del Partido Popular de Cataluña dentro de la moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre las competencias de la Generalitat en materia de relaciones internacionales (BOPC, X Legislatura, núm. 311 de 30.04.14, p. 24). En algunos casos, sin embargo, la censura se ha dirigido a sujetos más imprecisos, pero con una clara finalidad de destacar el rechazo a una actuación concreta, este sería el caso, por ejemplo, de la propuesta de resolución presentada por el grupo Socialista en el Parlamento catalán en la que se reprobaba «la persona política responsable de la campaña publicitaria del Gordo [*la Grossa*] de fin de año que va en retroceso de los valores y la imagen de la mujer» ((BOPC, X Legislatura, núm. 178 de 04/11/13 p. 56, traducción propia).

²¹ Dentro de esta categoría la causa de reprobación habitual suele ser la opinión vertida fuera de la cámara por uno de sus miembros, como por ejemplo en el caso de la petición de reprobación de una declaraciones del diputado Rafael Hernando (grupo Popular) en las que éste acusaba a las víctimas del franquismo de moverse por subvenciones para rescatar los restos de sus allegados asesinados, contenida dentro de una pregunta al Gobierno con respuesta escrita formulada por el diputado Gaspar Llamazares (grupo de la Izquierda Plural) el 27/11/2013 e inadmitida a trámite en términos absolutos, o en el caso de la propuesta de resolución presentada por el grupo parlamentario de *Catalunya Sí Que Es Pot* reprobando las declaraciones del diputado Xavier García Albiol (grupo del Partido Popular de Cataluña) relacionaba la presunta incompetencia de una concejal de la ciudad de Badalona con su condición de musulmana (BOPC, XI Legislatura, núm. 327 de 9/02/2017, p. 14). No obstante, en ocasiones la reprobación se solicita sobre la base de la conducta del parlamentario o parlamentaria en un supuesto concreto, este fue el caso de la resolución 681/X del Parlamento de Cataluña, de reprobación de la senadora de designación autonómica Alicia Sánchez-Camacho (grupo del Partido Popular de Cataluña) a partir de la propuesta del grupo parlamentario de *Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa* (BOPC, X Legislatura, núm. 257 de 10/02/14, pp. 42-43), donde lo que se censuraba era su negativa a «comparecer ante una Comisión del Parlamento que la había citado, incumpliendo así el artículo 59.5 del EAC» (traducción propia).

²² El grupo mixto del Congreso formuló una pregunta con respuesta escrita al Gobierno en la que se pedía la reprobación del Fiscal General de Cataluña (BOCG. Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. D-246 de 27/03/2013, p. 168). Por su parte, el grupo *Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent* impulsó la aprobación de la Resolución 183/XI del Parlamento de Cataluña, sobre la persecución de cargos electos por haber dado apoyo a la Resolución 1/XI, en la cual, entre otras cosas, se reprobaba al fiscal jefe de la Audiencia Nacional, Javier Zaragoza (BOPC, XI Legislatura, núm. 171 de 30/06/16, p. 5).

²³ En este grupo cabe citar la reprobación «y condena de los actos delictivos reconocidos por el presidente Pujol» (la traducción es nuestra) contenida en la Resolución 776/X del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno (BOPC, X Legislatura, núm. 393 de 23/09/14, p. 20); también la proposición no de Ley de reprobación al expresidente Aznar presentada por el Grupo Parlamentario de IU, ICV EUiA, CHA: La Izquierda Plural, «por realizar mediaciones internacionales como la referida [servicios profesionales retribuidos para la consecución de adjudicaciones en la Libia de Gadafi a favor de la empresa Abengoa] mientras compatibiliza estas tareas con la percepción de una importante remuneración pública por el cargo que ocupó» (BOCG. Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. D-556 de 11/11/2014, p. 5). En este punto, es necesario recordar que el titular de la Jefatura del Estado detenta las condiciones de inviolabilidad y de irresponsabilidad (art. 56.3 CE), lo cual no ha impedido que, con motivo de alguna de las polémicas recientes que han rodeado la institución de la Corona, se hayan planteado algunas iniciativas de reprobación del Monarca, por ejemplo como la presentada en la IX Legislatura del Parlamento de Cataluña por el grupo parlamentario *Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa* (registrada el 18/04/2012), sin que llegase a superar la aceptación a trámite.

el recorrido de buena parte de estas propuestas ha sido efímero, en buena parte de los casos inadmitidas por motivos absolutos o, en otros, retiradas por parte de los promotores y con un considerable nivel de rechazo en la votación de los órganos donde hayan sido elevadas. Sin embargo, dado que su carácter efectivamente ejecutivo es nulo, cabe pensar que el efecto principal que persiguen es el de denostar determinadas actuaciones de forma enfática mediante el señalamiento de una persona concreta como responsable de la acción sobre la cual se propone la censura.

3.2. La doctrina constitucional sobre la reprobación individual

Como es sabido, el derecho de participación política del art. 23 CE «no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, y 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, entre otras)» [STC 1/2015, FJ 3]. En ese sentido, el Tribunal ha añadido que esta garantía resulta de particular relevancia cuando se trata de un derecho invocado por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, «ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE» (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, FJ 4; 205/1990, FJ 4; 177/2002, FJ 3, y 40/2003, FJ 2)» [STC 1/2015, FJ 3].

Por su parte, en una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983 y 10/1983, el TC ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3, y 40/2003, FJ 2; y STC 202/2014, FJ 3).

Asimismo, ha afirmado el TC, como se desprende indudablemente del inciso final del propio art. 23.2 CE, que el derecho de participación política de los representantes es un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, «a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios [...] una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren (entre tantas otras, STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas)» [SSTC 107/2016, FJ 4 B) a), y 108/2016, FJ 4 B) a)]. En concreto, podrán reclamarlos ante el Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 2, y 1/2015, FJ 3, entre otras muchas).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el Tribunal ha venido reiterando que «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo

de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Y tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos *ex art. 23.1 CE* (SSTC 38/1999, FJ 2, y 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)» [STC 1/2015, FJ 3; también, STC 23/2015, FJ 3].

En definitiva, la proposición de reprobaciones individuales sobre personas de relevancia política, distintas de la que detente la titularidad de la presidencia del Gobierno, aunque carentes de anclaje constitucional e ineficaces en términos jurídicos, parece haberse incorporado regularmente a la práctica parlamentaria. En el caso de personas estrictamente ajenas al Gobierno, la doctrina constitucional apunta a que la restricción de su admisión a trámite, excepto en los casos que sea manifiestamente contraria al ordenamiento, supondría un menoscabo del derecho a la libertad de expresión de los diputados y diputadas, así como una limitación de sus funciones de impulso y de control.

No obstante, esta posibilidad también presenta algunos contornos: tiene como límite el de no desnaturalizar la función de impulso y de control tal y como lo entiende la doctrina parlamentaria. En este sentido, como se ha dicho, está claro que su finalidad principal es la de dirigir mandatos o directrices al Ejecutivo respecto de su comportamiento, y también la de expresar una opinión de la Cámara con relación a una cuestión que ésta considera de interés general (este sería propiamente el contenido de las que van dirigidas a los ciudadanos). Y aun admitiendo que este último supuesto puede ser muy amplio, el límite al que nos referimos podría estar, entre otras posibles casos, en la utilización de las Propositiones No de Ley, Mociones o Propuestas de Resolución como una forma de ejercer la crítica política de unos grupos a otros (normalmente por parte de la mayoría parlamentaria sobre la minoría), especialmente cuando se dirige hacia una actuación o declaración que debe considerarse producida dentro de los márgenes normales del comportamiento político. De aceptarse esa posibilidad, podría abrirse paso, por ejemplo, a que una mayoría parlamentaria utilizase la institución parlamentaria como instrumento o herramienta propio de la confrontación política en claro perjuicio de las reglas generales que hacen que este debate se haya de producir directamente entre las fuerzas políticas y en igualdad de condiciones.

4. CONCLUSIONES

A partir de todo lo dicho hasta ahora puede concluirse que en la exteriorización de opiniones o ideas por parte de un parlamentario no existe un genérico derecho a ofender trocado en una suerte de ejercicio legítimo del derecho a la crítica. Tampoco cuando su destinatario sea un actor político o una institución concreta, y menos cuando se trata de expresiones con una intencionalidad aviesa e infamante, de las que pueden menoscabar fatalmente la imagen pública, y no sólo expresiones soeces, insultantes o irrespetuosas. Así, los parlamentarios han de establecer de forma autónoma y observar las normas sobre el deber de conducirse con cortesía y de respetar las normas de orden y disciplina configuradas reglamentariamente. En otras palabras, no existe un supuesto derecho al insulto protegido por la libertad de expresión, y tampoco por inviolabilidad, dado que estos no constituyen un fin en sí mismos sino una garantía de la libertad de la

formación colegiada de la voluntad en el proceso legislativo y, por tanto, con un alcance restringido al mismo. Quiere esto decir que, ante actuaciones merecedoras de reproche, podrán activarse los mecanismos disciplinarios y sancionadores oportunos. Además, en esta lógica, los privilegios mencionados no deben extenderse a todos los actos políticos desarrollados por los titulares de los mismos en el ejercicio de su función legislativa, sino circunscribirse al alcance de la misma.

Y por lo que a la segunda de las cuestiones analizadas se refiere, esto es, la legitimidad de las iniciativas parlamentarias de reprobación o de censura de las manifestaciones de otros miembros de las Cámaras o de personas ajenas a ellas, sin olvidar que hay abundante doctrina constitucional en la que se argumenta que el marcado carácter institucional de las Mesas, como órganos de gobierno de las Cámaras, aconseja alejarlas de la adopción de decisiones propiamente políticas, lo que impediría entrar en el contenido material de las iniciativas, no es menos cierto que el TC ha permitido algunas excepciones a esa regla general, entre ellas la posibilidad de verificar si la iniciativa, por razón de su contenido, se adecua al procedimiento previsto por el Reglamento.

Por supuesto que no se trata de una cuestión pacífica. Nos movemos ciertamente en un terreno especialmente lúbil y de difícil ponderación a la luz de los bienes jurídicos implicados (el papel del Parlamento, por un lado, y la libertad de expresión, el pluralismo político como principio y el respeto de las minorías parlamentarias, del otro). Está en juego la función de impulso y control de la acción política y de gobierno dirigida al Gobierno (o, como hemos mencionado, en algunos casos a los ciudadanos). Ciertamente, esta última referencia (la de la ciudadanía) permite interpretar que su contenido no debe estar vinculado necesariamente a dar directrices al Gobierno y permite expresar otras voluntades de la Cámara más generales y dirigidas a los ciudadanos.

Más allá de ello, no deja de ser inquietante que puedan consolidarse algunos cauces para la materialización de una cierta *mala praxis* en la utilización de las iniciativas de impulso o dirección política, como puede ser su uso con fines propios de la confrontación entre fuerzas políticas, algo que va más allá del espacio natural que ha de cumplir la función de impulso de la acción política y de gobierno, por muy amplia que sea la interpretación de éste. En otras palabras, este espacio no debería confundirse con el de la crítica del adversario político.

A nuestro parecer, estas reflexiones precedentes encajan bien con la expuesta doctrina del TC y del TEDH sobre la libertad de expresión de los representantes electos. Porque, por todo lo dicho, puede inferirse que la posibilidad de reprobar o censurar la actuación de una fuerza política, utilizando la institución parlamentaria como ámbito amplificador y legitimador, y con voluntad de influir sobre la ciudadanía por esa vía, pueda ser contemplada como una forma de restricción de la libertad de expresión y del pluralismo político, teniendo en cuenta además la especial protección que le otorga la jurisprudencia a esa libertad.