

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LIBRE EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. LA RETIRADA DE PALABRAS DEL DIARIO DE SESIONES COMO SANCIÓN DE AMONESTACIÓN. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 25/2023, DE 17 DE ABRIL. RECURSO DE AMPARO NÚM. 4194-2023. (BOE NÚM. 121, DE 22 DE MAYO DE 2023)

FREEDOM OF EXPRESION AND FREE EXERCISE OF POLITICAL REPRESENTATION. THE WITHDRAWAL OF WORDS FROM THE SESSIONAL DIARY AS A SANCTION OF ADMONITION. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 25/2023, OF APRIL 17. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 4194-2023. (BOE NUM. 121, OF MAY 22, 2023)

Sara SIEIRA MUCIENTES  
Letrada de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0002-0595-6832>

*RESUMEN*

*La sentencia constituye el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la potestad de la Presidencia de la Cámara de retirar determinadas palabras o conceptos ofensivos al decoro del Diario de Sesiones, como límite al derecho de participación política (ius in officium, artículo 23.2 de la Constitución). El control constitucional se reduce a un enjuiciamiento liminar de la arbitrariedad manifiestamente irrazonable y discriminatoria. La sentencia reclama la aportación de precedentes en los que la misma Presidencia hubiera pasado por alto o consentido sin reprobación alguna, expresiones de igual cariz a la controvertida. Por depender el concepto de decoro de la libre valoración de la Presidencia, se descarta la aplicación del escrutinio estricto (principio de proporcionalidad). Se descarta asimismo la naturaleza jurídica sancionadora de la*

*medida controvertida, lo que hubiera sido más acorde con su ubicación sistemática, el derecho parlamentario histórico y el derecho comparado, así como con su praxis: una amonestación, como juicio de reprobación, que figura por escrito y sine die en el Diario de Sesiones y, por tanto, lesiva del derecho al honor (art. 18.1 CE) base del concepto de decoro, derecho fundamental que la sentencia no menciona en absoluto.*

*Palabras clave: ius in officium, derecho al honor, libertad de expresión, derecho a comunicar información veraz, sanción, inviolabilidad, Presidencia, amonestación, llamada al orden, censura, legalidad penal, arbitrariedad, discriminación, Diario de Sesiones.*

*Artículos clave: arts. 18, 20.1.d), 20.1.c), 23 y 25.1 de la Constitución.*

*Resoluciones relacionadas: Sentencias del Tribunal Constitucional; SSTC 243/1988, de 19 de diciembre, STC 136/1989 de 19 de julio, STC 169/1995, de 20 de noviembre, SSTC 226/2004 y 227/2004, ambas de 29 de noviembre, STC 301/2005, de 21 de noviembre, STC 18/2015, de 16 de febrero, STC 78/2016, de 25 de abril, STC 172/2020, de 19 de noviembre, STC 184/2021, de 28 de octubre, STC 58/2022, de 7 de abril, STC 96/2022, de 12 de julio, y STEDH Karácsony y otros c. Hungría (17 de mayo de 2016), Sentencia de la Sala de lo civil del Tribunal Supremo, Rec. 5155/2018 de 1 de julio de 2020.*

## ABSTRACT

*The Judgment constitutes the first pronouncement of the Constitutional Court in relation to the power of the Presidency of the Chamber to withdraw disorderly or unparliamentary remarks from the Congressional Record, as a limit to the right of political participation (ius in officium, article 23.2 of the Constitution). Constitutional judgment is possible within an important self-restraint: a liminal control over manifestly unreasonable and discriminatory arbitrariness. The Court requests the contribution of precedents in which the same presidency had overlooked or consented without any reproach, expressions of equal character to the controversial one. Since the concept of decorum depends on the free assessment of the Presidency, strict scrutiny is ruled out (principle of proportionality). The legal nature of the contested measure is also ruled out as a sanctioning measure, which would have been more in line with its systematic location, historical parliamentary law and comparative law, as well as with its practice: a reprimand, as a judgment of reproach, which appears in writing and sine die in the Journal of Sessions and therefore harmful to the right to honor (art. 18.1 CE) base*

*of the concept of decorum, a fundamental right that the Judgment does not mention at all.*

*Keywords: right to office, right to honor, freedom of expression, right to communicate truthful information, sanction, inviolability, Presidency, admonition, call to order, censorship, criminal legality, arbitrariness, discrimination, Congressional Record.*

*Key articles: articles 18, 20.1.d), 20.1.c), 23 and 25.1 of the Spanish Constitution.*

*Related decisions: Constitutional Court Judgements STC 136/1989 of July, 19; STC 169/1995 of November 20; STC 226 and 227/2004, of November 29; STC 301/2005, of November 21; STC 18/2015, of February 16; STC 88/2016, of April, 25; STC 172/2020, of November, 19; STC 184/2021, of October 28; STC 58/2022 of April, 7; STC 96/2022, of July, 12; ECHR Judgment Karácsony and others v. Hungary (17 May 2016), and Civil Chamber of the Supreme Court no. 5155/2018, of July, 1, 2020.*

## I. ANTECEDENTES

La Sra. Álvarez de Toledo Peralta-Ramos, diputada del Grupo Popular en el Congreso, presentó recurso de amparo contra la decisión de la presidenta del Congreso de los Diputados, durante la sesión plenaria de 27 de mayo de 2020, de retirar del Diario de Sesiones de la Cámara la expresión «es hijo de un terrorista», que la diputada empleó con ocasión de la sustanciación de una interpelación urgente que la demandante de amparo formuló al vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Derechos Sociales, Sr. Iglesias Turrión, cuyo objeto era el siguiente: «para que explique cómo van a influir en la acción del Gobierno los acuerdos políticos con el nacionalismo radical»; así como contra el Acuerdo de la Mesa de 16 de junio de 2020, denegando la solicitud de reconsideración formulada por la misma contra dicha decisión. Tras la intervención de la diputada recurrente, el vicepresidente interpelado se dirigió reiteradamente a la demandante de amparo, en su contestación, como «marquesa» o «señora marquesa», además de referirse en la misma sesión a la propia interpelante y a los representantes del Partido Popular como «corruptos».

En turno de réplica, la diputada concluyó con las siguientes palabras: «Y una cosa más ya para acabar. Vamos a hablar de esto de la aristocracia. Ha hecho usted referencia a mi título de marquesa, la clase social, la aristocracia, una y otra vez en definitiva, ¿no? Como usted muy bien sabe, los hijos no somos responsables de nuestros padres, ni siquiera los padres somos del todo responsables de lo que vayan a ser nuestros hijos. Por eso le voy a decir por primera y última vez: “usted es el hijo de un terrorista”. A esa aristocracia pertenece usted, a la del crimen político».

Tras la dúplica del vicepresidente y concluida la interpelación, la presidenta del Congreso se dirigió a la diputada en los siguientes términos: «Señora Álvarez de Toledo, quiero pedirle si quiere retirar, por favor, del «Diario de Sesiones» la expresión “su padre es un terrorista”, refiriéndose al señor Vicepresidente Segundo del Gobierno». La respuesta de la Sra. Álvarez de Toledo fue: «No. Su padre, como bien reconoce el señor Iglesias en este artículo (muestra una fotocopia), era militante del FRAP. Gracias». A continuación,

la presidenta dispuso: «Lo retiraremos del ‘Diario de Sesiones’. Muchísimas gracias»<sup>1</sup>.

## II. COMENTARIO

Esta sentencia constituye el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con la facultad de la Presidencia de la Cámara de retirar determinadas palabras o expresiones del Diario de Sesiones, contenida en el art. 104.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), facultad que limita *ius in officium*, (artículo 23.2 de la Constitución española –en adelante, CE–) que garantiza el pacífico desempeño de la función representativa, sin constricciones ni perturbaciones ilegítimas, imprescindible para la formación de un debate político libre y plural.

El sistema parlamentario se define como *government by discussion*, pues incentiva la deliberación con el propósito de decidir libremente sobre las normas jurídicas que conforman el ordenamiento. Debate y publicidad son los dos elementos consustanciales al parlamentarismo desde sus orígenes<sup>2</sup>, porque la exclusión de la inmensa mayoría de los ciudadanos del debate político hace del Parlamento la expresión de esa opinión pública, y están constantemente presentes en esta sentencia. También se da en ella un conflicto entre autonomía parlamentaria y derechos fundamentales. La autonomía parlamentaria, en su construcción clásica, tiene la finalidad de garantizar que no haya condicionamientos indebidos en la organización y funcionamiento de los Parlamentos, si bien la doctrina de los *interna corporis acta* se ha ido desdibujando por la aplicación de las garantías propias del Estado de derecho, hacia una creciente tendencia a la juridificación de la vida parlamentaria. Junto a ello, se contempla la posición central de la Presidencia en sus facultades de ordenación y moderación del debate. A diferencia de los sistemas presidencialistas, en los que la Presidencia de la Cámara ejerce un indiscutible liderazgo político que modula la separación de poderes, en los sistemas parlamentarios, por

<sup>1</sup> DS. Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 24, de 27/05/2020, pp. 46.47.

<sup>2</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford University Press, Londres, 1968, pp. 117 y ss.

lo general, se inspira en el modelo británico, una magistratura arbitral, imparcial –si bien no necesariamente neutral– y de garantía de los derechos de las minorías. Existe un consenso en que la Presidencia del Congreso debe tener tal carácter en el sistema constitucional de 1978, alejado del modelo partidista que caracterizó los momentos iniciales del constitucionalismo liberal<sup>3</sup>. Especialmente, los poderes de arbitraje y moderación del debate, como las llamadas a la cuestión (art. 102.1 RCD), al orden (art. 103 RCD) o las facultades disciplinarias (arts. 104 y 196 RCD), cuya finalidad es garantizar que la marcha de las deliberaciones se produzca con el debido orden y decoro, se conceden a la Presidencia con un notable margen de apreciación, a la vez que deben ejercerse con espíritu institucional e imparcialidad, evitando el intervencionismo presidencial excesivo y desproporcionado<sup>4</sup>.

## *1. Requisitos de admisibilidad*

### *1.1. Agotamiento de la vía previa y plazo*

Contra la decisión de la Presidencia, la diputada solicitó reconsideración a la Mesa de la Cámara, que acordó en su reunión de 16 de junio de 2020 no haber lugar a la misma por cuanto que «no existe ninguna vía reglamentaria para que por la Mesa se revisen las decisiones de la Presidencia en el ejercicio de sus funciones de dirección del Pleno y restantes atribuidas por el artículo 32 del Reglamento». Propiamente, entonces, no existe vía previa que agotar.

En relación con el plazo, la interposición del recurso de amparo se produjo el 4 de septiembre de 2020, fecha en que, si se considera que la firmeza del acto impugnado se produjo el mismo 27 de mayo, día de los hechos, al no disponerse de cauce interno para su revisión, excedería del plazo de 3 meses. En la demanda se citan los Acuerdos del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de marzo y de 6 de mayo de 2020, que suspendían los plazos durante la vigencia

---

<sup>3</sup> Sevilla Andrés, Diego, «La presidencia del Congreso 1810-1936», *Revista del instituto de ciencias sociales*, nº 14, Barcelona, 1969, pp. 21 y 22, cit. por Delgado-Iribarren, M., Comentario al artículo 32 en Ripollés Serrano, M.R. (coord), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, 2012, pp. 270-271.

<sup>4</sup> Cazorla Prieto, L.M., Comentario al artículo 70, en op. cit., Ripollés Serrano, M. R., (coord), *Comentarios al Reglamento*, pp. 560.

del RD 463/2020, de 14 de marzo por el que se declaró el estado de alarma y sus eventuales prórrogas, disponiendo, a su vez, que todos los plazos procesales volverían a computarse desde su inicio, siendo el primer día de cómputo el siguiente hábil a aquel en que se levantara la suspensión de los procedimientos, lo que aconteció el 4 de septiembre.

*1.2. La especial trascendencia constitucional. Cuestión previa: la doctrina de los interna corporis acta*

Por providencia de 24 de noviembre de 2020 la Sección Tercera (Sala Segunda) apreció la concurrencia de una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), pues en ningún pronunciamiento anterior ha abordado el Tribunal la restricción que supone la retirada del Diario de Sesiones de palabras o conceptos «ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado y de cualquiera otra persona o entidad» (art. 103.1 RCD en relación con el art. 104.3 RCD). La representación procesal del Congreso sostuvo que el ejercicio por la Presidencia de la Cámara de la potestad que le confiere el art. 104.3 RCD no sería, por su propia naturaleza discrecional, susceptible de control constitucional en vía de amparo. La dirección de los debates y el mantenimiento del orden de los mismos es la más típica función de la Presidencia de la Cámara, consagrada en el art. 32 RCD, ejerciéndose en solitario, siendo el presidente quien, de forma personalísima, valora las circunstancias existentes para mantener el orden. Sin embargo, la sentencia entró a controlar la constitucionalidad de la medida adoptada, sin perjuicio de hacerlo con una significativa autocontención. Aun tratándose de una prerrogativa discrecional, pues no existe una sola solución correcta en Derecho, ni una definición unívoca de lo que merece calificarse de «decoroso», esta facultad no queda libre de límites jurídico-constitucionales: no resulta posible aducir la doctrina de los *interna corporis acta* en presencia de derechos fundamentales<sup>5</sup>, pues el empleo incorrecto de la controvertida facultad presidencial podría llegar a mediatizar, o restringir, no meramente acotar, la libre expresión de los miembros de las Cámaras (FJ 3 B b) ii).

<sup>5</sup> Se citan las SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ 2 y 38/2022, de 14 de marzo, FJ 3 c).

2. *El objeto del recurso: la libertad de expresión de los parlamentarios como contenido del derecho al pacífico ejercicio del cargo representativo (ius in officium) (art. 23.2 CE)*

La sentencia circunscribe su análisis al primero de los actos que se recurren, la decisión de la presidenta de 27 de mayo de 2020<sup>6</sup>. Considera en su FJ 2 B. a) que el objeto del recurso que ha de valorarse «con exclusión de cualquier otro» es «la libertad de expresión de los parlamentarios»<sup>7</sup>, libertad que la recurrente estima lesionada por la «censura» de que fue objeto en sus manifestaciones en la sesión plenaria de 27 de mayo y en el correspondiente Diario de Sesiones, y que se radica en el art. 23.2 CE (*ius in officium*), pues es un «fin parlamentario superior (...) la institucionalización del debate político en clave de libertad y pluralismo»<sup>8</sup>, por lo que el eventual menoscabo de esta libertad redundaría [también] en la infracción del derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1)».

La sentencia estima, en su FJ 2 B b), que los restantes derechos invocados son ociosos, por redundantes (art. 14 CE-no discriminación) o por «ajenos al caso» (por lo que se refiere al art. 20.1 apartados a) y d) CE, libertades de expresión e información). El primer lugar, la sentencia dice que no se ha denunciado un tratamiento diferenciado por alguno de los criterios que se proscriben en el art. 14 CE<sup>9</sup>. Sin embargo, la invocación del art. 14 CE en la demanda se emplea en conexión con el art. 23 para resaltar la eventual arbitrariedad o diferencia de trato en la aplicación de la potestad presidencial, y el motivo de discriminación, siempre implícito, y no por ello menos obvio en sede parlamentaria, sería el de «opinión». (Antecedente I.B. b) x)<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> No se entra en el segundo objeto de impugnación, la decisión de la Mesa de la Cámara en reconsideración, se dice, porque la demanda no contradujo, en Derecho, su declaración de incompetencia.

<sup>7</sup> Con cita *ad ex.* de las SSTC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3 y 96/2022, de 12 de julio, FJ3 b).

<sup>8</sup> SSTC 226/2004 y 227/2004, ambas de 29 de noviembre, FJ 6 de una y otra.

<sup>9</sup> Se citan la STC 50/1986 de 23 de abril, FJ 4 y las SSTC 4/2018, de 22 de enero, FJ 2 y 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 4 a)).

<sup>10</sup> Se citan en la demanda, al respecto, ejemplos de palabras de vicepresidente interpellado en el mismo debate (tildando de «corruptos» a la actora y a los miembros de su grupo parlamentario, cuando ni la demandante ni ningún miembro del Grupo Popular estaban

### 3. *Derechos descartados: libertades de expresión e información. La veracidad como límite inmanente. ¿Censura?*

Tampoco, en segundo lugar, según la sentencia, cabe sustentar en las libertades de expresión e información la pretensión de amparo, porque es «distinta la posición de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, en razón de la prerrogativa de inviolabilidad que el art. 71.1 CE les reconoce, que opera como singular garantía frente a “perturbaciones externas”» (STC 78/2016, FJ 3) lo que no excluye la sujeción del representante político a la disciplina parlamentaria (STC 58/2022, de 7 de abril FJ 3). Sin embargo, la inviolabilidad no supone un ámbito del todo infranqueable para los órganos jurisdiccionales, y, en esto la sentencia no profundiza suficientemente<sup>11</sup>. De hecho, en el caso que nos ocupa,

---

siendo investigados por actividad alguna relacionada con la corrupción). También, en fase de alegaciones, la recurrente trae otras intervenciones que no merecieron reproche alguno por parte de la Presidencia, como la del Sr. Rufián Romero, diputado de Esquerra Republicana, el día 30 de septiembre de 2020, y la subsiguiente del portavoz del Grupo Popular, pidiendo que las descalificaciones al jefe del Estado se retirasen del Diario de Sesiones. (Diario de Sesiones n. 49 correspondiente a la sesión plenaria número 46, de 30 de septiembre de 2020, p. 20: «Y tres: la Casa Real, la madre del cordero, ¿qué le voy a decir? Simplemente una cosa muy gráfica: VOX tiene aquí, desgraciadamente, cincuenta y dos diputados, pero en total tiene cincuenta y tres, porque tiene uno en la Zarzuela. (Protestas.- Una señora diputada: ¡Hala!-Aplausos). He aquí lo dramático. (...) tienen razón. A Felipe VI le votó un español (protestas); es este (muestra una foto): Francisco Franco. Tenía unos diez años él». En la p. 32, tras la intervención del portavoz del Grupo Popular solicitando la retirada del Diario de Sesiones conceptos ofensivos a las instituciones del Estado, porque «señora presidenta, usted tiene la responsabilidad de no tolerar una acusación como la de Esquerra Republicana y del señor Rufián diciendo que la Jefatura del Estado es autoritaria. Ya la hizo Bildu en la sesión de investidura y usted no hizo nada», la Sra. presidenta respondió: «señora presidenta, usted tiene la responsabilidad de no tolerar una acusación como la de Esquerra Republicana y del señor Rufián diciendo que la Jefatura del Estado es autoritaria. Ya la hizo Bildu en la sesión de investidura y usted no hizo nada. Esta Presidencia hace una interpretación de una de las mayores libertades que hay en democracia, como es la libertad de expresión, acorde con nuestro texto constitucional. Muchas veces en esta Cámara hay que escuchar cosas que se rechazan, que no se comparten, por supuesto, y que incluso pueden ofender de alguna manera, pero creo que mi papel como presidenta es respetar la libertad de expresión. (Rumores). No se han vertido insultos ni se han atribuido insultos directos. (Protestas)».

<sup>11</sup> Gómez Benítez, José Manuel, «Límites de la disciplina parlamentaria», y Torres Muro, Ignacio, *La disciplina parlamentaria. Una introducción*, ibidem, p. 39, en *Derecho parlamentario sancionador*, Servicio de publicaciones del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2006, pp. 64 y 65, sobre los límites de la inviolabilidad y de las potestades disciplinarias.

la jueza titular del juzgado de primera instancia e instrucción de Zamora, primero admitió a trámite, y después, resolvió, en enero de 2023, una demanda civil de protección del derecho al honor, por parte del Sr. Iglesias, padre del vicepresidente segundo, contra la diputada demandante de amparo, precisamente por los mismos hechos que dieron lugar al presente recurso de amparo. La titular del juzgado entra a considerar el ámbito de la veracidad, concluyendo que no existió lesión al derecho al honor del Sr. Iglesias por cuanto que las aseveraciones de la diputada disponían de una indudable base fáctica<sup>12</sup>, «cual eran las declaraciones del propio actor, y de su hijo, en las entrevistas o artículos publicados por los mismos en prensa, junto con el hecho de no haberse solicitado a los referidos medios, el derecho a la rectificación por ninguno de ellos»<sup>13</sup>.

Así pues, la prerrogativa de inviolabilidad no constituye razón para no entrar en el análisis de la veracidad como límite inmanente (y definidor del contenido esencial) de la libertad de información, que rige para todos, ciudadanos y parlamentarios. Los derechos fundamentales no «mutan» según los ejerza un representante político o un ciudadano.

---

<sup>12</sup> La sentencia del juzgado de primera instancia señala que, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para considerar que no concurre intromisión en el derecho al honor en una determinada información, esta se sujeta a la necesidad de la existencia de una cierta base fáctica, (TEDH 14 de junio de 2016). «Victoria judicial de Álvarez de Toledo tras llamar “terrorista” al padre de Pablo Iglesias, que es condenado en costas», *Libertad Digital*, 18/1/2023; «La juez considera que las expresiones utilizadas por Cayetana Álvarez de Toledo y Peralta Ramos estaban basadas en hechos reales y que tenían un “indudable” interés general». Asimismo, el diario El País de la misma fecha, en un artículo titulado «El padre de Pablo Iglesias pierde el juicio contra Cayetana Álvarez de Toledo por haberlo llamado terrorista», señala que según «escribe la magistrada, la demandada no utilizó “expresiones injustificadas o no necesarias para transmitir la finalidad crítica, aun cuando esta pudiese molestar, inquietar o disgustar a aquel contra quien se dirige”». Es más, entiende que esas expresiones contribuyen a la «formación de una opinión pública libre».

<sup>13</sup> Prueba de lo anterior es también la STC 9/1990, de 18 de enero, que declaró inconstitucional la exigencia de suplicatorio previo a la vía civil de protección del derecho al honor, introducida en 1985, pues, entre otras razones, ello impediría «a los Jueces y Tribunales, cuando así correspondiera, la obligación de tener presente en sus Sentencias la irresponsabilidad de los parlamentarios por las opiniones que expresen en el ejercicio de sus funciones parlamentarias- por una exorbitante prerrogativa que traslada, más allá de las previsiones constitucionales, la disponibilidad del proceso a un órgano no judicial y, con ello, la de la potestad jurisdiccional de controlar, sin injerencias extrañas, el uso que los parlamentarios hagan de su libertad de expresión y la aplicación al mismo de la garantía de la inviolabilidad. (FJ4)

Son los límites «extrínsecos» de los derechos, como la inviolabilidad, los que varían. La jurisprudencia constitucional ha señalado, de modo constante, que la libertad de información queda sujeta, además de sus límites generales previstos en el art. 20.4 CE, al requisito de que la información comunicada sea «veraz», entendida, desde la STC 6/1988, de 21 de enero, no en el sentido de que la información difundida tiene que ser «verdad», sino exclusivamente en términos de «diligencia» exigible al informador: que la información sea suficientemente contrastada, con carácter previo a su difusión. La veracidad no constituye un «límite externo» sino que es consustancial: el derecho a comunicar y recibir información no existe, en absoluto, si esta no es veraz. «Entre los límites inmanentes se encuentran los requisitos de veracidad y de interés general o relevancia pública de la información» (SSTC 68/2008, FJ 3; y 129/2009, de 1 de junio, FJ 2); «en ausencia de los dos mencionados requisitos decae el respaldo constitucional de la libertad de información» STC 18/2015, de 16 de febrero, FJ 5). La Constitución protege la difusión de la información veraz, y no protege la difusión de la información no veraz. Así de sencillo<sup>14</sup>. A la vista de lo anterior, no parece un razonamiento correcto que la sentencia concluya que «todo el alegato de la demandante acerca de la veracidad de sus afirmaciones resulta irrelevante a los efectos que aquí importan, porque su actuación no ha sido en calidad de ciudadano que ejerce el derecho fundamental garantizado por el art. 20.1.d), sino de representante político en el uso de la palabra en un debate parlamentario».

El derecho disciplinario del Parlamento, como lo hace la judicatura, debería, al menos, poder entrar a considerar la diferencia entre una información veraz comunicada en sede parlamentaria y otra que no lo es, porque no toda información o expresión merece la misma protección constitucional. La libertad de expresión no ampara un inexistente «derecho al insulto»; tampoco la libertad de información, como especificación de la primera, ampara el derecho a transmitir una información no veraz. Ambas cuestiones parecen ser una asignatura pendiente para el derecho disciplinario en el Parlamento, con efectos

---

<sup>14</sup> Esto, por otra parte, ocurre con absoluta generalidad en el constitucionalismo comparado. Una vez más, citemos el caso de Estados Unidos, donde la Corte Suprema ha reiterado que la difamación en modo alguno puede constituir un *protected speech*. Gertz v. Robert Welch, 418 U.S. 323 (1974); New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964)

nada desdeñables sobre el tono y la altura del debate político. Sería preciso iniciar un estudio que valorase la posible articulación de mecanismos para que, en la práctica, al menos en sus manifestaciones más extremas, pudiera existir un control reglado de difamaciones o calumnias e insultos, que no merecen la protección constitucional de la libertad de expresión (y, por tanto, del derecho de representación política). Sin eliminar la libre apreciación de la Presidencia, cuando se producen situaciones de tensión como la aquí controvertida, debería suspenderse por unos momentos la sesión para una conveniente asesoría jurídica. Las bases de datos de precedentes podrían ayudar a la formación de un *corpus* de criterios más o menos estables, a lo largo de las distintas legislaturas; ello arrojaría certeza sobre la conducta reprochable, al menos, en sus manifestaciones más extremas; además, sería interesante poner estas bases de datos a disposición de los diputados, porque la sentencia indica, lógicamente, que la carga de la prueba corresponde a quien demanda; en fin, poner los medios para que esto se haga de una forma ordenada en las Cámaras, como ocurre en el Parlamento británico y en el Congreso de los Estados Unidos<sup>15</sup>.

Por lo que respecta a la calificación de «censura», se subraya que la práctica de la retirada de palabras del Diario de Sesiones no conduce, de hecho, a la supresión efectiva de las «palabras» o «conceptos ofensivos al decoro» (supresión efectiva que sí se ha producido en otras legislaturas<sup>16</sup>). Desde la X legislatura, las palabras que se retiran siguen fielmente reproducidas en el Diario de Sesiones, si bien insertándolas entre corchetes y en cursiva, con una nota al pie en la que se lee: «Palabras retiradas por la Presidencia, de conformidad con el art. 104.3 del Reglamento de la Cámara»<sup>17</sup>. Por ello, la publicidad de

---

<sup>15</sup> Ver, en Estados Unidos, el Informe *Words Taken Down: Calling Members to Order for Disorderly Language in the House* (Congressional Research Service, August 13, 2019). Por otra parte, los requisitos del lenguaje que ha de ser usado en el Parlamento británico han sido establecidos a lo largo de toda la tradición parlamentaria de Westminster, tal y como se recoge en el *Esrskine May*. Según se afirma en dicho texto (Parte 3, Capítulo 21, Requirement for respectful and parliamentary language.). El lenguaje parlamentario se caracteriza por el buen temperamento y la moderación (*good temper and moderation*).

<sup>16</sup> V.gr. Diario de Sesiones de la IX legislatura, n. 197, p. 37-38.

<sup>17</sup> Esto guarda inmediata relación con el principio de publicidad de las sesiones plenarios (art. 80 CE y 63 RCD) y con la previsión reglamentaria de que «en el Diario de Sesiones se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones (...)» (art. 96.1 RCD)

la que, pese a todo, no se priva a las palabras reputadas de ofensivas, relativizaría o despojaría de sentido, en opinión del Tribunal, las protestas de «censura» que se formulan en la demanda<sup>18</sup>.

4. *Un curioso «olvido»: el análisis del derecho al honor (art. 18.1 CE). Naturaleza jurídica de la retirada de palabras del Diario de Sesiones: ¿sanción de amonestación?*

Todo lo referente a la libertad de expresión conecta también con el análisis de un derecho que sorprendentemente la sentencia no menciona ni una sola vez: el derecho al honor (art. 18.1 CE). El derecho al honor de los parlamentarios, de sus familiares y de las instituciones del Estado, es precisamente el bien jurídico protegido por el concepto de decoro, *leit motiv* de los artículos 103.1 y 104.3 del Reglamento del Congreso, dentro del capítulo 8º del mismo rubricado «de la disciplina parlamentaria». No en vano el diccionario de la RAE, en su primera acepción, define «decoro» como «honor, respeto, reverencia que se debe a una persona por su nacimiento o dignidad». Este derecho debería haber sido objeto de análisis preferente en la sentencia; si no se invocó en la demanda, podría haberse dado al respecto, con advertencia, el trámite de alegaciones que prevé el art. 84 LOTC, pues este es determinante para dirimir si la diputada se extralimitó en su libertad de expresión y, por tanto, en su derecho de representación política; y, por tanto, también para dirimir la corrección constitucional de las medidas adoptadas al respecto por la Presidencia.

---

<sup>18</sup> El TC ha definido «censura previa» en su Sentencia 52/1983, de 17 de junio (FJ 5): «por tal puede entenderse cualquier medida limitativa de la elaboración o difusión de una obra del espíritu, especialmente al hacerla depender previo examen oficial de su contenido». Técnicamente, desde un punto de vista estricto, no estamos ante «censura»; pero desde un punto de vista más amplio, como recuerda, entre otras, la STC 172/2020, de 19 de noviembre, en su FJ 7 e), la prohibición de la censura se extiende «a cuantas medidas pueda adoptar el poder público que no solo impidan o prohíban abiertamente la difusión de cierta opinión o información, sino cualquier otra que simplemente restrinja o pueda tener un indeseable efecto disuasor sobre el ejercicio de tales libertades. (...) el fin último que anima la prohibición de toda censura previa es prevenir que el poder público no pierda su debida neutralidad respecto del proceso de comunicación pública libre» (SSTC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3, y 187/1999, de 25 de octubre, FJ 5). Pues bien, la referida nota al pie del Diario de Sesiones, como reconoce la sentencia, supone «una restricción» o un «indeseable efecto disuasor sobre el ejercicio de la libertad» de palabra en el Parlamento, en suma, una medida «limitativa», se la califique, o no, de censura.

Una vez sentado que la medida presidencial, para la sentencia, no constituye ni llamada al orden<sup>19</sup>, ni censura previa, se concluye que tampoco es una sanción (FJ 3, A, b) i): «Ninguna de las medidas aquí adoptadas por la Presidencia tuvo carácter sancionador y así lo aprecian, por lo demás, tanto la propia demanda como la letrada de las Cortes Generales. Ni el requerimiento para que la diputada retirara sus palabras ni la orden, a continuación, de que las mismas no figuraran, o figuraran del modo ya visto, en el “Diario de Sesiones” tuvieron carácter sancionador por la buena y sencilla razón de que tales actos presidenciales, aunque sin duda gravosos para la parlamentaria, no la privaron de ninguno de sus derechos reglamentarios y tampoco se adoptaron en virtud de normas dotadas de una finalidad represiva o retributiva de un comportamiento contrario al Reglamento<sup>20</sup>».

Es discutible que, en este caso, los actos presidenciales no se adoptaran «en virtud de normas dotadas de una finalidad represiva o retributiva de un comportamiento contrario al Reglamento». De hecho, esto parece contradecir lo que el TC señala a continuación: que las decisiones presidenciales (requerimiento para que la diputada retirara sus palabras y la orden de que las mismas no figuraran en el Diario de Sesiones) «conllevaron, obviamente, una reprobación o reproche públicos para la diputada, primero en la propia sesión parlamentaria en la que se le requirió retirara unas palabras tachadas de ofensivas al decoro, y más tarde en la reproducción de esas expresiones, con las cortapisas ya dichas, en el Diario de Sesiones. A estas reprensiones

---

<sup>19</sup> Por la representación de la diputada recurrente se alegó que no había sido llamada al orden antes de imponérsele la decisión presidencial de retirar sus palabras del Diario de Sesiones. La Sentencia, en su FJ 3 A, interpreta correctamente el alcance del art. 104.3 del Reglamento cuando se remite al 103.1, pero no al 104.1, precepto que regula la llamada al orden. El texto es claro: la retirada de las palabras puede darse independientemente de la llamada al orden. Se fundamentan en la misma causa (*“cuando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara y de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad”*) pero se trata de medidas distintas e independientes, aunque puedan darse de modo consecutivo también, como el precepto permite.

<sup>20</sup> Se indica también que «las previsiones reglamentarias en este caso aplicadas buscan, ciertamente, disuadir del empleo de expresiones que se consideran, con razón o sin ella, ofensivas al decoro, pero “la función disuasoria de una figura jurídica no determina sin más su naturaleza sancionadora”» (STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 8, por todas).

(...) liga la actora la infracción de su derecho fundamental (art. 23.2 CE)» (FJ 3 A B ii).

Tras estas aseveraciones del Alto Tribunal, es muy difícil, por no decir imposible, no derivar el carácter sancionador de la medida, al contrario de lo que la sentencia concluye. No se trata de un mero «simbolismo», el derecho al honor (art. 18 CE) al que la sentencia, como hemos visto, no se refiere ni una sola vez, –quedó afectado–<sup>21</sup>. Si las decisiones presidenciales conllevan una reprobación o reproche públicos, y estos, además, van a quedar reflejados en el Diario de Sesiones para toda la historia, sin posibilidad, debe añadirse, de un «derecho al olvido», –que cabe incluso para los delitos, con la previsión de la cancelación de los antecedentes penales del correspondiente registro– y si, además, pretenden tener un carácter ejemplificante, disuasorio de la conducta merecedora de reproche por parte de la autoridad, estamos ante una tipología específica de sanción, que en derecho disciplinario administrativo (también en derecho laboral) y en el argot del derecho parlamentario comparado se denomina amonestación, y que afecta o limita el derecho al honor de aquella persona a la que se dirigen, máxime si se trata de una amonestación por escrito y con unos efectos de publicidad tan generales y duraderos.

En el derecho comparado se califica generalmente como sanción la retirada de palabras o conceptos contrarios al decoro, sin perjuicio de que pueden darse lugar otras sanciones más graves. Por ejemplo, en Estados Unidos, esta cuestión es objeto de regulación precisa, necesitándose consentimiento unánime del Pleno (que se pide por asentimiento) para retirar las palabras del *Congressional Record*<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> El honor del padre del vicepresidente segundo no es objeto, en este recurso, de controversia constitucional. Debe determinarse, primero, en vía civil, si el derecho al honor de este debería ceder ante la libertad de expresión por tratarse de una información veraz, como efectivamente así lo ha señalado el juzgado n.3 de Zaragoza en la sentencia resolutoria de la demanda civil de protección del derecho al honor. Posteriormente, en vía de recurso, podría llegar a conocerse de este asunto en un ulterior proceso de amparo. Pero se trata de una pretensión diferente de la aquí ejercitada.

<sup>22</sup> En la Cámara de Representantes existen diversas reglas sobre las expresiones que pueden utilizarse en los debates, que han sido recogidas en las Rules of Order (Rule XVII: Decorum and Debate). Dentro de ellas destacan las llamadas al orden (cláusula cuarta de la regla XVII) cuando se realice alguna ofensa. Además, las expresiones impropias realizadas en sede parlamentaria (en sus términos, «unparliamentary remarks») pueden ser eliminadas

Existen distintas soluciones en derecho comparado<sup>23</sup>, pero, en general,

del diario o Congressional Record, si bien únicamente con el permiso o la orden de la Cámara (cláusula octava).

<sup>23</sup> Por otra parte, los requisitos del lenguaje que ha de ser usado en el Parlamento británico han sido establecidos a lo largo de toda la tradición parlamentaria de Westminster, tal y como se recoge en el Esrskine May. Según se afirma en dicho texto (Parte 3, Capítulo 21, Requirement for respectful and parliamentary language.). El lenguaje parlamentario se caracteriza por el buen temperamento y la moderación (*good temper and moderation*). El presidente de la Cámara de los Comunes intervendrá en los casos en los que se utilice un lenguaje abusivo o insultante que pueda dar origen a algún desorden (Par. 21.21). Cuando un miembro de la Cámara utilice expresiones o palabras consideradas como *disorderly or unparliamentary words*, el presidente intervendrá y solicitará su retirada. Si éste no explica el sentido de sus palabras, se retracta o se disculpa suficientemente, el presidente repetirá la solicitud (Par. 21.44). Si no son retiradas, se podrán disponer medidas disciplinarias (en aplicación de la *Standing Order 43: Disorderly conduct*- entre las que se encuentran las habituales, expulsión o suspensión de derechos). En la Asamblea Nacional francesa algunas expresiones –por ejemplo, las que contengan injurias, provocaciones o amenazas a otros diputados– pueden ser objeto de llamadas al orden por parte del presidente de la Asamblea (*Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 70-72). Además, se han regulado (en el mismo *Chapitre XIV: Discipline, immunité et déontologie*) diferentes «sanciones disciplinarias», tales como la llamada al orden con inscripción en el diario (*procès-verbal*), la censura y la censura con expulsión temporal. El Reglamento del Senado recoge unas disposiciones similares (*Chapitre XXVI, arts. 92-100*). (*Règlement du Senat et instruction generale du Bureau* Mise à jour: 16 mars 2023). En Bélgica en el art. 51 del Reglamento del Senado se dan también llamada al orden, con o sin inscripción en las actas, y expulsión, y en el 66 del reglamento de la Cámara de Representantes, se prevé que ciertas palabras y expresiones puedan ser suprimidas del *Compte rendu integral* y del *Compte rendu analytique* por el presidente de la Cámara cuando son consideradas como contrarias al orden (o han sido pronunciadas por una persona que no tenía la palabra en ese momento). La supresión debe ser mencionada en el *compte rendu*, de acuerdo con lo establecido en los arts. 13 y 31 del *Règlement relatif aux comptes rendus intégral, numérique, provisoire et analytique des réunions de la Chambre des représentants* (adopté le 14 juillet 2000 et modifié le 19 juillet 2018). En Luxemburgo, el Reglamento de la Cámara de Diputados prevé diferentes tipos de penas disciplinarias (reguladas en el capítulo 9, arts. 52-57): a) La llamada al orden con inscripción en las actas o *procès-verbal*; b) La llamada al orden con privación de la palabra; c) La censura o amonestación (*blâme*) con inscripción en las actas; d) La censura o amonestación con expulsión temporal. La llamada al orden es realizada por el presidente (o quien le sustituya en la sesión) cuando un parlamentario perturba el orden de la cámara («*trouble l'ordre*», según la expresión del art. 52.2). Dicho diputado puede justificarse posteriormente. En Portugal, el art. 84 del Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, establece las formas de reacción contra el uso de expresiones que supongan ofensas a la honra o la consideración de otro, entre las que se encuentra la posibilidad de que el presidente de la cámara conceda el uso de la palabra al diputado para que explique las expresiones preferidas. En Italia, de acuerdo con el art. 59 se prevé la llamada al orden e incluso la expulsión por el presidente. Una vez llamado al orden puede dar explicaciones sobre las expresiones utilizadas. En el Senado italiano, el presidente lo llama al orden y puede disponer que dicha llamada sea inscrita en el diario de la sesión. El senador que ha

acorde con la naturaleza sancionadora de la medida, se tiene buen cuidado de que se respete el derecho a ser oído en un turno de palabra que se concede al respecto por tiempo tasado. Nuestros Reglamentos parlamentarios históricos consideran el comportamiento de pronunciar palabras contrarias al decoro como una infracción, merecedora de sanciones de distinta gravedad, y con diversas vías de solución, sin perjuicio de la autoridad del presidente para tomar ulteriores medidas, incluyendo el nombramiento de una comisión, o un debate específico sobre el suceso, en sesión distinta, pública o secreta<sup>24</sup>. De hecho, la

---

sido llamado al orden puede dar explicaciones sobre la expresión utilizada en ese mismo momento o al finalizar la sesión (según se dispone en el art. 66). Las medidas disciplinarias que pueden ser adoptadas a continuación (censura, abandono de la sala, prohibición de participar en trabajos parlamentarios -art.67) son similares a las dispuestas para la Cámara de diputados; las más graves no las adopta el presidente en solitario. En el Parlamento Europeo, el art. 175.5 de su Reglamento en relación con el 10.4 dispone «El presidente podrá decidir interrumpir la retransmisión en directo de la sesión en caso de incumplimiento del artículo 10, apartado 3 o 4, por parte de un diputado; si bien la Mesa ha de confirmar esta y otras sanciones de mayor gravedad, en un plazo de 4 semanas o en su próxima reunión».

<sup>24</sup> El Reglamento de 24 de noviembre de 1810, en su art. 17, prohibía a los diputados la emisión de expresiones malsonantes u ofensivas. El diputado ofendido, si el ofensor se ratificaba en su actitud sin dar una explicación satisfactoria, podía solicitar que el hecho se recogiera por escrito para su deliberación en la misma sesión, si hubiera tiempo o reservándose para otra en caso contrario, confiando la potestad disciplinaria al presidente. (id. art. 93 del Reglamento de 9 de septiembre de 1813, art. 103 Reglamento del Senado de 15 de julio 1838. El Reglamento de Próceres de 15 de julio de 1834, en su art. 119, confiaba la disciplina al Estamento, con extenso margen de apreciación, cuando se cometiere por escrito o de palabra algún desacato. Los Reglamentos del Senado de 10 de marzo de 1847 y 11 de mayo de 1866, en su art. 24 (de ambos textos) «para el único y poco probable caso» de que un senador ofendiera a otro, al Gobierno o a alguno de sus individuos, el ofendido o aludido podía reclamar; si el ofensor no daba una explicación satisfactoria o decorosa, aunque el precepto no establecía quién debería apreciar tal condición, las palabras escritas pasaban inmediatamente a una Comisión para que propusiera lo que estimara conveniente al respecto. El Reglamento del Congreso de 4 de mayo de 1847 confiaba esta cuestión exclusivamente al presidente. Su art. 43 le atribuía, además, la posibilidad de adoptar las medidas preventivas que estimara oportunas en el caso de que se profiriesen palabras «peligrosas, malsonantes u ofensivas al decoro del Cuerpo, de sus individuos, del Trono y del otro Cuerpo Colegislador». El Reglamento de 25 de junio de 1867 que en su art. 139. 5ª preveía que en el caso de que el Diputado profiriese palabras ofensivas o peligrosas para la religión, el Trono, el decoro de los Cuerpos Legisladores, a la dignidad de los ministros o de los diputados, podía exigírsele que tales palabras fueran inmediatamente retiradas y, ante la negativa del diputado infractor, constituirse el Congreso en sesión secreta para adoptar la resolución más conveniente, oído el interesado. Las expresiones malsonantes u ofensivas a algún diputado o ministro son citadas de nuevo en el art. 131: «si el Diputado o Ministro ofendido no se considerase a pesar de esto satisfecho, pedirá antes o después que haya

retirada de palabras del Diario de Sesiones como facultad unilateral de la Presidencia, no se ha contemplado explícitamente, en nuestro derecho disciplinario hasta el Reglamento actual; más bien la tendencia era a «escribir» sobre ello y deliberar ulteriormente. Todo ello abona la idea de que una amonestación presidencial junto con la retirada unilateral de las palabras como potestad exclusiva del presidente, sin prever, si quiera, un turno de intervención sobre el asunto, es una sanción que no ha existido en nuestros Reglamentos históricos.

En conclusión: hubiera sido más natural calificar a la medida controvertida como una sanción<sup>25</sup>. Ciertamente es que las partes no apreciaron tal carácter sancionador, pero es sabido que los órganos jurisdiccionales no quedan sujetos a los razonamientos de las mismas. Las implicaciones de sentar esta naturaleza jurídica se hubieran dejado sentir, también, respecto del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). De hecho, la sentencia señala que la validez de los

---

acabado de hablar el orador, que se escriban por un Secretario la expresión o expresiones malsonantes u ofensivas: si hubiere tiempo, se deliberará sobre ellas el mismo día, y si no de dejará para otra sesión. El presidente, en todos estos casos, propondrá al Congreso y este acordará lo que estime conveniente a su propio decoro, y a la unión que debe reinar entre todos los Diputados». (id. En Reglamento interino de las Cortes Constituyentes de 5 de agosto de 1873, art. 114) En términos similares, el Reglamento del Senado de 11 de julio de 1867 en su art. 10 preveía «el caso no esperado» de que algún senador profiriese palabras en cualquier sentido peligrosas, malsonantes u ofensivas al Trono, el decoro del Cuerpo, o la dignidad de los ministros o de los senadores. El presidente, en caso, podía exigir al senador que hubiera emitido tales expresiones que las retirase inmediatamente sin perjuicio de que si éste pidiera justificarse ante el Senado tal petición le fuera concedida. Tal previsión se completaba con lo establecido en el art. 107 para el caso de las expresiones malsonantes y ofensivas, que permitía al senador ofendido y no satisfecho por las explicaciones del ofensor, solicitar que tales expresiones se recogieran por escrito para su discusión bien en la misma sesión o en otra posterior. La misma previsión en el art. 179 del Reglamento del Senado, de 30 de junio de 1871. También el Reglamento de 16 de mayo de 1918, tras la amonestación presidencial por la expresión de palabras peligrosas, malsonantes u ofensivas, preveía que el sujeto amonestado, podía justificarse ante el Senado sin perjuicio de que el senador ofendido y no satisfecho pudiera solicitar del presidente que se escriba y se delibere sobre ello (arts. 173 y 174). En términos parecidos, en el art. 157 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de mayo de 1918. Cfr. ANDRÉS MUÑOZ, Juan, (Dir.), Ana Isabel de Pablo, «La disciplina parlamentaria en el constitucionalismo histórico español» *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 4 (1998), pp. 303-322.

<sup>25</sup> Matheus Fernández, Juan Miguel, «La disciplina parlamentaria», Fundación Giménez Abad, 2013, p. 323, sobre el conflicto derecho al honor-libertad de expresión y 259 y ss. y sobre las notas de las sanciones parlamentarias: carácter disuasorio, subsidiario, reaccional y oficial.

artículos del Reglamento no se ha cuestionado en la demanda; como remedio, existe la auto cuestión de inconstitucionalidad, elevando al Pleno del Tribunal las actuaciones (art. 55 LOTC), para poder entrar a valorar que los preceptos reglamentarios en que se regula la medida presidencial de retirada del Diario de Sesiones de palabras o conceptos ofensivos al decoro no disponen de recurso efectivo en la vía interna, tal y como reconoció la Mesa de la Cámara que declaró no haber lugar a la reconsideración<sup>26</sup>. Es sabido que el art. 13 del CEDH requiere que se disponga de un recurso que permita a las autoridades nacionales se enfrenten a las vulneraciones de derechos, como el Tribunal Constitucional acaba de exigir en el FJ8 del reciente Auto de 177/2022, de 19 de diciembre. Además, si bien no es contrario a derecho en el ámbito sancionador configurar márgenes más o menos amplios de discrecionalidad (STC 207/1990, FJ 3), la sentencia hubiera tenido que analizar si los preceptos reglamentarios cumplen con los restantes parámetros de la legalidad sancionadora (*lex scripta, previa y certa*, STC 372/1993 FJ 5, por todas) especialmente en relación con el requisito de audiencia previa, que tanto se cuida en nuestro derecho histórico.

##### 5. *El self-restraint del Tribunal en el control de constitucionalidad de la medida: la arbitrariedad manifiestamente irrazonable y discriminatoria*

Tras admitir la posibilidad del control de constitucionalidad sobre la potestad presidencial, la sentencia sienta, en el FJ 3 B c), un principio de auto restricción: «Este enjuiciamiento, sin embargo, tiene en este caso límites especialmente rigurosos». Al canon mínimo de control se refiere el FJ 3 B d) ii): debe limitarse a comprobar si la decisión adoptada por la Presidencia aparece como manifiestamente irrazonable y arbitraria<sup>27</sup> y si esta es discriminatoria. Aquí entra el de-

<sup>26</sup> Caamaño Domínguez, F., *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pgs. 241 y ss, considera que cuando quien haya impuesto la sanción haya sido la Mesa o el presidente, cabe interponer recurso de reconsideración contra dicho acuerdo, recurso que vendría a suplir el inexistente trámite de audiencia al interesado.

<sup>27</sup> (SSTC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 5; 68/2020, de 29 de junio, FJ 2, y 53/2021, de 15 de marzo, entre otras), que la jurisprudencia constitucional aplica también a la eventual conculcación de los derechos de los parlamentarios por el ejercicio en plenitud

recho a la igualdad de trato (art. 14 CE), que la sentencia previamente había descartado. En este contexto, el TC considera que el término de comparación no pueden ser los usos arraigados en la Cámara en orden al empleo de expresiones ofensivas, «sino en atención a eventuales precedentes en los que la misma presidencia hubiera pasado por alto o consentido sin reprobación alguna, expresiones de igual cariz en lo esencial, a las que fueron aquí consideradas ofensivas al decoro, con abandono acaso, en tal hipótesis, de la neutralidad política a observar en el desempeño del cargo (...)» si bien «corresponde a quien aduzca semejante desigualdad de trato, prohibida por el 23.2 CE, la carga procesal de aportar lo que a su juicio constituyan precedentes a estos efectos».

Se echa en falta, en primer lugar, una justificación de que no se está ante una discriminación arbitraria. Lo correcto hubiera sido que la sentencia razonase su fallo en que la libertad de expresión no ampara el derecho al insulto o a la difamación, argumentando, si ello fuera posible, por qué tal calificativo es aplicable a la expresión de la diputada demandante y no lo es a la expresión «corruptos» utilizada en su intervención por el vicepresidente segundo, que ya ha sido retirada del Diario de Sesiones en la presente legislatura y en otras, como señala la representación letrada del Congreso (Antecedente 4 B a) i.). En su lugar la sentencia se limita a afirmar que no se han aportado supuestos de análogo tenor en los que la Presidencia no hubiera reaccionado de forma similar, sino más bien «invectivas cruzadas» pero se trata de afirmaciones sin ninguna argumentación por parte de la sentencia<sup>28</sup>.

---

de su mandato (SSTC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 5; 68/2020, de 29 de junio, FJ 2, y 53/2021, de 15 de marzo, entre otras).

<sup>28</sup> Dice, al respecto, la sentencia: «El reproche por discriminación que aduce la representación actora con cita de otras manifestaciones –ciertamente abruptas– frente a las que no habría reaccionado, sin embargo, la presidenta es también, en fin, inconsistente. La quiebra inmotivada del propio precedente puede llegar a suponer, cuando afecta a las condiciones de ejercicio del cargo representativo, una infracción del derecho enunciado en el artículo 23.2 CE (STC 110/2019, FJ 3), pero ya ha quedado dicho que la invocación de precedentes no es eficaz, a estos efectos, si se limita a la simple selección y cita de unas u otras invectivas cruzadas entre representantes (...) La decisión presidencial vino aquí dada por la mención de un familiar del interpelado, por esa sola condición, en términos que la Presidenta, en ejercicio de su prerrogativa de apreciación, consideró hirientes u ofensivos al “decoro”. Era carga de quien recurre, como también se dijo, identificar –de ser ello

En segundo lugar, falta el escrutinio estricto, que, en cambio, el Ministerio Fiscal sí aplica (Antecedente 7 F) y que resulta obligado ante medidas limitativas de los derechos fundamentales<sup>29</sup>, y que el Tribunal parece haber descartado por no considerarse la medida como una sanción<sup>30</sup>. La aplicación del principio de proporcionalidad se descarta, además, porque la valoración de lo que es o no decoroso es cuestión de «libre apreciación», no de «hermenéutica» de enun-

---

factible— supuestos de análogo tenor que hubieran pasado sin corrección presidencial. No se ha hecho así». (FJ 4 B b)).

<sup>29</sup> En la STC 184/2021, que se cita como referencia, se da cuenta de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entiende que, si la libertad de expresión es importante para todos, lo es, especialmente, para un representante electo del pueblo, pues representa a su electorado, llama la atención sobre sus preocupaciones y defiende sus intereses, por lo que las interferencias en la libertad de expresión en un miembro del parlamento requieren un estricto escrutinio (STEDH asunto Selahattin Demirtaş c. Turquía, —núm. 2—, § 242, con cita de la STEDH de 23 de abril de 1992, asunto Castells c. España, § 42). Estos principios han sido confirmados en asuntos relativos tanto a la libertad de expresión de los miembros de Parlamentos nacionales o regionales (SSTEDH Karácsony y otros c. Hungría, § 137; de 27 de febrero de 2001, asunto Jerusalem c. Austria, § 36, y de 15 de marzo de 2011, asunto Otegi Mondragón c. España § 50), como a las restricciones del derecho de acceso a los tribunales derivadas de la inmunidad parlamentaria (SSTEDH asunto A. c. Reino Unido, § 79; de 30 de enero de 2003, asunto Cordova c. Italia, —núm. 1—, § 59; de 30 de enero de 2003, asunto Cordova c. Italia, —núm. 2—, § 60; asunto Patrono, Cascini y Stefanelli c. Italia, § 61, y de 24 de febrero de 2009, asunto C.G.I.L. y Cofferati c. Italia, § 71). También la Corte Suprema de los Estados Unidos utiliza el *strict scrutiny* en presencia de las *preferred freedoms* (una de las cuales es la libertad de expresión), desde su decisión *United States v. Carolene Products, Co.* 304 U.S. 144 (1938), el estándar más exigente que el aplicador del derecho debe usar, que demanda existencia de un *compelling state interest* para limitar la libertad, un interés estatal apremiante, a cuya protección se ordene la limitación de la libertad, que, tras la aplicación del *balancing test* que sopesa la proporcionalidad de la medida limitadora, esta debe ser la menos lesiva posible (*less restrictive means*) para la protección del interés estatal en conflicto. En concreto, el discurso de los representantes políticos (*core political speech*), se ha considerado como parte esencial de la primera enmienda (*W. Va. State Bd. of Educ. v. Barnette*, 319 U.S. 624, 642 (1943)), que se entiende ampliamente, pues puede ir más allá de las palabras escritas o habladas, incluso extenderse a pagos con contenido sufragista (*Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976) (*per curiam*)), o a actos simbólicos (*Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397 (1989)) indicando, en fin, que comprende incluso cualquier comunicación interactiva que pueda conducir al cambio político (*Meyer v. Grant*, 486 U.S. 414, 108 S. Ct. 1886, 100 L. Ed. 2d 425 (1988)).

<sup>30</sup> El TC reconoce que «Las sanciones parlamentarias a representantes políticos han de rodearse de garantías cualificadas y pueden merecer, de recurrirse en amparo, un escrutinio especialmente riguroso» (SSTC 301/2005, de 21 de noviembre, FJ 4, y 78/2016, FFJJ 5 y 6; véase, asimismo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 17 de mayo de 2016, en el caso Karácsony y otros c. Hungría, § 138 y ss.). Pero no hubo sanción alguna en este caso.

ciados. Es decir, que, finalmente, pese a considerarse competente para ello, no establece control, salvo el liminar de «irrazonabilidad», a todas luces, de la medida. No se alcanza así a ver, «en casos extremos», cómo hubiera podido el Tribunal «suplantar el juicio» de la Presidencia, cuando ello hubiera sido necesario para evitar, «el menoscabo del derecho del parlamentario a desempeñar sus funciones propias, al padecer, en tal hipótesis, unas innecesarias correcciones o reprobaciones públicas, en el propio hemiciclo y en el “Diario de Sesiones”, que conllevarían, de presente, un cierto desdoro, mácula o descrédito ante sus iguales y sus representados (al ser tachadas sus palabras de indecorosas) y acaso también, para lo sucesivo, su propia e injustificada inhibición a la hora de intervenir en las deliberaciones» FJ 3 B b) ii. En lugar de seguir el estricto escrutinio del principio de proporcionalidad y el control de la interdicción de la arbitrariedad, la sentencia se embarca en una serie de aproximaciones psicologistas o de intenciones que poco o nada tienen que ver con el derecho, para denegar, por unanimidad, el amparo:

No cabe calificar de irrazonable o arbitraria la decisión de la presidenta. La palabra «terrorista» posee una denotación peyorativa de la máxima intensidad y la atribución de esa condición al padre del interpelado conllevaba objetivamente un inequívoco descrédito para quien, sin embargo, era del todo ajeno al debate (...) la Presidenta estimó que las disputas dialécticas en el Congreso de los Diputados no deben, por ásperas que fueren, involucrar a parientes de quien en cada caso sea el adversario político cuando –como aquí era de ver– esas personas ninguna relación tuvieran con la controversia parlamentaria de que se trate ni, en concreto, con la responsabilidad gubernamental que en la ocasión se quiso hacer valer, una apreciación que llevó a la aplicación de los artículos 103.1 y 104.3 RCD y que –más no es necesario decir– ningún observador razonable podría tachar de arbitrariamente desmedida o de carente por entero de sentido. (...) La demanda sostiene, cierto es, que mediante aquellas palabras finales la diputada quiso incoar, precisamente, un debate de interés político a propósito de la ostentación –viene a decirse– que el interpelado habría hecho, en su día, de la aseverada integración del propio padre en la organización FRAP, pero tal conjetura sobre el ánimo que habría llevado a pronunciar la frase considerada contraria al «decoro» no es, atendido el contexto en que se pronunció, argumento válido para considerar violado el derecho que se invoca:

en orden a aquel concreto debate que así se afirma haber querido suscitar nada se dijo en la defensa inicial de la interpelación—cuando acaso hubiera podido tener algún sentido hacerlo— en tanto que las palabras reprobadas como ofensivas por la Presidencia (referidas no a la posición del interpelado sobre el terrorismo, sino—cosa bien distinta— a la condición atribuida a su padre) se pronunciaron en el turno de réplica de la actora, última intervención que le correspondía, y como reacción explícita, más bien, a las reiteradas menciones que el miembro del Gobierno hizo, en su contestación, al linaje nobiliario de la interpelante. (FJ 4 B a)).

### III. CONCLUSIONES

En el conflicto libertad de palabra *versus* autonomía parlamentaria, la sentencia se constituye en garante de esta última, adoptando una posición que, no por clásica y respetuosa con la dignidad del Parlamento y de quien ostenta su Presidencia, absolutamente comprensible, deja de suscitar alguna inquietud. El TC práctica únicamente un control liminar sobre la absoluta irrazonabilidad y arbitrariedad de la medida: señala que la estimación de cuándo unas palabras pronunciadas en el debate ofenden al decoro es asunto de valoración de la Presidencia, no de hermenéutica de enunciados, por lo que no aplica el estricto escrutinio del principio de proporcionalidad, que también queda descartado por no considerar la medida controvertida como sanción. Considera imprescindible la invocación de precedentes en los que la misma Presidencia hubiera pasado por alto o consentido, sin reprobación alguna, expresiones de igual cariz en lo esencial, sin entrar, a motivar por qué los precedentes aportados no sirven de término de comparación para justificar un trato discriminatorio. Es llamativo, en fin, que la sentencia no mencione, siquiera de pasada, el derecho al honor del art. 18.1 CE, base del concepto de decoro, aunque reconozca que la decisión presidencial puede comportar «en casos extremos» un descrédito en el Hemiciclo y en el Diario de Sesiones, por unas inmerecidas correcciones o reprobaciones públicas a los miembros del Parlamento. Por su potencial vulnerador del derecho al honor, y por ser más acorde con el derecho comparado y con el derecho parlamentario histórico, debió considerarse la naturaleza sancionadora de la medida, al consistir en una amonestación pública, por escrito que figurará *sine die* en el Diario de Sesiones, que se

impone *inaudita parte*, sin que exista vía de recurso en el interior del Parlamento (incumpléndose lo exigido por el art. 13 CEDH). En definitiva, la retirada unilateral de palabras del Diario de Sesiones por parte de la Presidencia, puede comportar una privación, no ya de derechos reglamentarios, sino fundamentales y del máximo nivel de protección constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

Ver, además de la referida en notas a pie de página:

Serie «*unparliamentary expressions*» correspondientes al año 2022, recopilada y publicada por la *Society of Clerks-at-the-Table in Commonwealth Parliaments*, pp. 287 y ss. The Table, Volume 90, 2022 en <http://www.societyofclerks.org/Documents/90%20The%20Table.pdf#page=287>