

PARLAMENTO Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN: ¿DÓNDE ESTÁN LOS LÍMITES?

JOAN RIDAO MARTÍN

Profesor Titular (A) de Derecho Constitucional
Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña
Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional
y Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona
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

La dignidad y el decoro de la institución parlamentaria, así como del ejercicio de la función representativa, es cuestión que se halla íntimamente vinculada al deber de los parlamentarios de desempeñar las tareas públicas que les son asignadas de acuerdo con los principios de integridad, ejemplaridad o responsabilidad. A este respecto, los Reglamentos de las Cámaras han venido recogiendo, entre los deberes de los miembros del Parlamento, la obligación de adecuar su conducta a tales principios además de respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias¹, de modo que pueden ser llamados al orden por la presidencia de la Cámara cuando profirieren expresiones ofensivas hacia las instituciones o cualquier otra persona o entidad o cuando con interrupciones o de cualquier otra forma falten a lo establecido reglamentariamente para los debates.

Con todo, dejando de lado los aspectos normativos que rigen los deberes parlamentarios y éticos, cuando se habla en términos de dignidad y decoro de la institución parlamentaria también juega un aspecto vinculado al ejercicio de la función representativa como la libertad de expresión en el debate parlamentario y político en general *ex* artículo 20 de la Constitución (CE), 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, lo cual, enlazando con lo dicho al principio, puede exceder tanto la lógica de la confrontación política como las características naturales que ha de reunir toda función de impulso y control de la acción política y de gobierno.

Todo lo anterior nos traslada, por lo demás, a un debate más amplio, el de si cabe admitir un cierto relajamiento en el rigor y el decoro acostumbrado en el ejercicio de la función parlamentaria, 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 político, en un contexto en que han emergido conceptos que ensalzan o dan carta de naturaleza a la mentira mediante eufemismos como la *postverdad*.

El presente trabajo 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

¹ Así, por ejemplo, el art. 16 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), el art. 101 del Reglamento del Senado (RS), el art. 14 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) o el art. 14 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV). Más recientemente, algunas instituciones representativas como el Parlamento Europeo [disponible: http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_ES.pdf (última consulta: 20 de octubre de 2017)] o el Parlamento de Cataluña (BOE, núm. 249, de 14 de octubre de 2016) han adoptado, además, códigos de conducta para sus miembros, entendidos como normas que definen los principios y reglas de comportamiento éticos que tales instituciones asumen para ser aplicadas a las actividades que desempeñan, tanto en sus relaciones internas como externas.

(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 la emisión de opiniones realizados por diversos tipos de sujetos. Para acabar, formularemos unas sucintas conclusiones.

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 lo 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 artículo 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” (STC 235/2007, FJ 4, reiterada por la STC 79/2014, FJ 6).

En parecido sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del 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 progreso². 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.

² 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.

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).

Así pues, al igual que con el resto de derechos fundamentales, resulta ocioso afirmar que no existe un derecho a la libertad de expresión omnimodo (SSTC 56/1995, FJ 5; 65/2015, FJ 3). 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).

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 TC 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, tanto las ejercidas en actos parlamentarios como en el exterior de las Cámaras, cuando reproduzcan un acto parlamentario (STC 243/1988, FJ 3). Una prerrogativa, además, que se extiende a la exención de la mera incoación de cualquier procedimiento judicial (SSTC 36/1981 y 243/1988).

Ahora bien, como nos advierten J. A. Alonso de Antonio y A. L. Alonso de Antonio, el Alto Tribunal 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 política⁴. Como ha reiterado la doctrina, dicha prerrogativa tiene su razón de ser hacia el exterior de la cámara, donde queda sustraída a la disciplina parlamentaria⁵.

En efecto, y como ya hemos referido, entre los deberes clásicos en relación al trabajo parlamentario ordinario, están el de respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentaria.

⁴ Alonso de Antonio, J.A. y Alonso de Antonio, Á.L., *Derecho Parlamentario*, Bosch, p. 86, 2000.

⁵ Vid. Auzmendi, M., “¿Qué derechos y deberes tienen sus señorías?”, *Manual de actuación del parlamentario*, El Derecho, p. 20, 2012, y Guerrero Salom, E., *El Parlamento, Qué es, cómo funciona, qué hace*, Ed. Síntesis, p. 83, 2004.

ria, ello implica que los órganos correspondientes de las cámaras pueden ejercer la potestad disciplinaria sobre los parlamentarios⁶. 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”⁷.

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*”⁸, 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 legisladores⁹.

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 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”¹⁰.

⁶ Conviene recordar que, de conformidad con el artículo 72.3 CE, los reglamentos parlamentarios atribuyen dicha potestad a los presidentes de las Cámaras legislativas, los cuales ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes. En relación a nuestro tema concreto, el RCD 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. Este planteamiento se reproduce en idénticos o similares términos en el Reglamento del Senado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

⁷ 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].

⁸ 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.

⁹ Por ejemplo, el reciente Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña es una emanación del RPC (art. 15) y de la Ley catalana 19/2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. En su artículo 7.2 se 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”.

¹⁰ 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.

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 singularizado¹¹.

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 RCD no define el objeto de las proposiciones no de Ley (arts. 193-195 RCD). 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 aun 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 RCD 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 ley¹², 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)¹³. La viabilidad de las mociones de reprobación individual de los miembros del ejecutivo se fundamentan indudablemente en el derecho a la libertad de expresión y crítica del Parlamento sobre el ejecutivo,

¹¹ Vid. Santaolalla, F., *Derecho parlamentario español*, Dykinson, p. 421 y ss.

¹² En este sentido, entre diversos ejemplos recientes, la proposición no de ley sobre reprobación del Ministro de Educación, Cultura y Deporte [*Boletín Oficial de las Cortes Generales* (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).

¹³ 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 mociones de reprobación", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid: CEPC, núm. 21, septiembre-diciembre 1987, pp. 99-135 [pp. 132-135].

con objeto de enjuiciar su conducta y expresar cuantas valoraciones acerca de la misma tenga por oportuno¹⁴.

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 actuación¹⁵. 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 Institución¹⁶. 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 presenta 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 Cataluña¹⁷. 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 Gobierno¹⁸, los parlamentarios o par-

¹⁴ Como se 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 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (DSCD) de 15, 16 y 17 de septiembre de 1981] y suscitó una viva discusión sobre su compatibilidad o no el texto constitucional. 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ DSCD, VIII Legislatura, núm. 84, 14/02/2007.

¹⁷ Cabe recordar que el RPC prevé que las Propuestas de Resolución vayan dirigidas no solo al Gobierno de la Generalitat sino también "a los ciudadanos" (art. 164.1).

¹⁸ 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 [*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (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).

lamentarias¹⁹ y los miembros del poder judicial²⁰; si bien, recientemente, se ha incorporado la figura de los expresidentes de gobierno, aun cuando estén formalmente alejados de la primera línea de la política activa²¹. Ciertamente, 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].

¹⁹ 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 declaración del diputado Rafael Hernández (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).

²⁰ 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).

²¹ 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).

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” (SSTC 1/2015, FJ 3 y 23/2015, FJ 3).

No obstante, la proposición de reprobaciones individuales sobre personas de relevancia política ajenas al Gobierno, aún cuando se finaliza sea la de expresar una opinión de la Cámara con relación a una cuestión que ésta considera de interés general, y admitiendo que este último supuesto puede ser muy amplio, debe considerarse sujeta a límites. En concreto, nos referimos a la utilización de las Proposiciones 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. 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.

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 lábil 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.