

## BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066588

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 25/2023, de 17 de abril de 2023

Sala Segunda

Rec. de amparo núm. 4194/2020

(BOE de 22 de mayo de 2023)

#### SUMARIO:

#### **Retirada por la presidenta del Congreso de determinadas palabras del Diario de Sesiones. Derecho fundamental a la participación política.**

La pretensión deducida en este recurso no puede sustentarse, ni principal ni complementariamente, en las libertades de expresión e información. La invocación por un representante de la libertad de expresión ha de reconducirse al ámbito del ejercicio de las funciones parlamentarias sin perturbaciones ilegítimas tutelado por el art. 23.2 CE, pues es en este último contexto en el que tiene lugar la limitación de la libertad de expresión. **Objeto del enjuiciamiento ha de ser solo, en suma, la determinación de si la libertad de palabra de la demandante (art. 23.2 CE) resultó o no ilegítimamente constreñida o perturbada por el acto de la Presidencia objeto del recurso.**

La potestad que el artículo 104.3 RCD confiere a la Presidencia de la Cámara es de carácter discrecional, en el sentido estricto de que no es en absoluto concebible, para su ejercicio, una sola solución correcta en Derecho, que habría de depender de una también impracticable definición unívoca de lo que, en cada caso, mereciera calificarse de «decoroso» o lo contrario. Los presidentes de la Cámara cuentan en este extremo, por tanto, con una genuina prerrogativa de apreciación, prerrogativa que, con todo, no queda libre de límites jurídico-constitucionales, por más que no le corresponda a esta jurisdicción, al hacerlos valer, superponer su criterio, sin más, al que hubiera llevado a adoptar una decisión como la que se impugna ahora. **El Tribunal ha de limitarse a examinar si la resolución impugnada aparece, prima facie, como ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria conferida a la Presidencia,** fueran o no concebibles otras opciones igualmente aceptables y menos gravosas para quien demanda.

Ni la libertad de palabra de la actora ni su facultad de participar en el control del Gobierno sufrieron mengua alguna. **La Presidencia aplicó de un modo que no puede censurarse como arbitrario o irrazonable** la norma que, en preservación del «decoro», la Cámara se había impuesto a sí misma.

#### PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 14, 20.1, 23.2, 71.1 y 80.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), art. 42.

Reglamento del Congreso de los Diputados, arts. 32, 33, 63, 71, 101, 103 y 104.3.

#### PONENTE:

*Don César Tolosa Tribiño.*

ECLI:ES:TC:2023:25

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, presidenta, y las magistradas y magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente:

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4194-2020, promovido por doña Cayetana Álvarez de Toledo Peralta-Ramos, representada por la procuradora doña Cristina-María Deza García, contra la decisión de la presidenta del Congreso de los Diputados, de 27 de mayo de 2020, de retirar del «Diario de Sesiones» determinada expresión y contra el acuerdo de la mesa de la Cámara, de 16 de junio de 2020, de inadmitir la solicitud de reconsideración formulada

contra aquella decisión. Han comparecido el Congreso de los Diputados, representado por letrada de las Cortes Generales, y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don César Tolosa Tribiño.

## I. Antecedentes

1. El 4 de septiembre de 2020 la procuradora de los Tribunales doña Cristina-María Deza García presentó recurso de amparo constitucional en nombre de doña Cayetana Álvarez de Toledo Peralta-Ramos contra la decisión de la presidenta del Congreso de los Diputados, de 27 de mayo del mismo año, de retirar del «Diario de Sesiones» de la Cámara la expresión «es el hijo de un terrorista» y contra el acuerdo de la mesa, de 16 de junio de 2020, dictado ante la solicitud de reconsideración formulada por la actora contra aquella decisión.

A) Los hechos expuestos en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) En la sesión plenaria número 23 del Congreso de los Diputados, celebrada el 27 de mayo de 2020, la demandante formuló interpelación urgente al vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 «para que explique cómo van a influir en la acción de gobierno los acuerdos políticos con el nacionalismo radical».

b) Tras la intervención de la diputada recurrente, el vicepresidente segundo interpelado (señor Iglesias Turrión) 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».

c) En su réplica a la contestación del vicepresidente segundo, la actora 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».

d) 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 señora Álvarez de Toledo fue: «No. Su padre, como bien reconoce el señor Iglesias en este artículo (muestra una fotocopia), era militante del FRAP. Gracias.» Ante ello, y en lo que la demanda califica de insólita decisión, la presidenta dispuso: «Lo retiraremos del "Diario de Sesiones". Muchísimas gracias.» Observa también la demanda que la presidenta hizo caso omiso de las reiteradas protestas por esta «intolerable censura» y de la solicitud de la palabra por la actora para defender la veracidad de su afirmación, acordando continuar con el punto correspondiente del orden del día.

e) En el «Diario de Sesiones» aparece, efectivamente, «[p]or eso se lo voy a decir por primera y última vez: usted [es el hijo de un terrorista]» y en nota a pie de página se lee: «Palabras retiradas por la Presidencia, de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara.»

f) Concluye en este punto la demanda señalando que ante esta decisión presidencial «restrictiva del derecho fundamental de participación política del artículo 23 CE y adoptada arbitraria e inmotivadamente y fuera de todo cauce legal y reglamentario», la actora solicitó de la mesa su reconsideración, único remedio –se dice– previo al amparo constitucional, lo que dio lugar a un «escueto» acuerdo de ese órgano, de 16 de junio de 2020, por el que se comunicó a la demandante 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».

B) La fundamentación en Derecho de la demanda puede resumirse como sigue.

a) En el aspecto procesal, se afirma el cumplimiento de los requisitos del artículo 42 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y se señala, en particular, que con la contestación por la mesa a la solicitud de reconsideración devino firme la decisión presidencial. Dicho acuerdo de la mesa se limitó a referir la inexistencia de vía reglamentaria para la revisión de la decisión de la presidenta, por lo que parecería apuntar a la improcedencia de la vía impugnatoria elegida, ante lo que se hace ahora notar que, para garantizar la subsidiariedad del recurso de amparo y dada la absoluta falta de motivación de la repetida decisión, la actora estimó preciso, acertadamente, dar una última oportunidad a los órganos internos de la Cámara para reparar o, al menos, motivar la restricción impuesta. En cualquier caso –se añade–, la solicitud de reconsideración, con esa finalidad, nunca podría considerarse remedio manifiestamente improcedente a efectos del recurso de amparo.

La demanda –se puntualiza– se presenta en plazo, citándose los acuerdos del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2020 y de 6 de mayo de 2020, en el primero de los cuales se dispuso que los plazos para realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante este tribunal quedaban suspendidos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma, y sus eventuales prórrogas, acordándose en el segundo que todos los plazos procesales, incluidos los relativos a la interposición de nuevos recursos en toda clase de procesos constitucionales, volverían a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente día hábil a aquel en el que se levantara la suspensión

de los procedimientos, lo que se dispuso con efectos de 4 de junio de 2020. Se añade que, aunque la decisión de la mesa de 16 de junio de 2020 puso fin a la vía parlamentaria, la demanda de amparo se formula «antes» del 4 de septiembre de 2020, a efectos de que no pueda considerarse la solicitud de reconsideración un remedio manifiestamente improcedente que hubiera alargado indebidamente la vía previa al amparo.

b) Ya como fundamentación sustantiva, se alega la infracción del artículo 23 CE, en relación con el artículo 20 de la misma norma fundamental:

(i) La vulneración de los derechos fundamentales se produjo en ejercicio de la esencial función de control de la acción del Gobierno, a través de una interpelación al vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030, de modo que tal vulneración ha de encuadrarse en el artículo 23 CE, sin perder de vista las libertades del artículo 20 CE y el artículo 14 CE. El caso que nos ocupa se centra en el derecho de un parlamentario a decir verdad, a reflejar un hecho sobre una cuestión de relevancia pública y de interés, por tanto, para los representados, cuyos derechos quedaron también afectados.

(ii) Argumenta a continuación la demanda sobre la esencialidad de la función parlamentaria de control del Gobierno y acerca de la protección de las minorías, con cita de la jurisprudencia constitucional que estima de pertinente consideración, de lo que concluye que cualquier restricción de las funciones parlamentarias debe interpretarse en sentido estricto, estar suficientemente motivada y no resultar irrazonable o arbitraria y que, en el caso, esta restricción no respetó los derechos de la oposición en el Congreso ni, por tanto, el pluralismo político.

(iii) Se razona, acto seguido, sobre la preeminencia de las libertades de expresión e información (art. 20.1 CE) y el alto nivel de protección de las mismas en el ámbito parlamentario, también con invocación de la jurisprudencia constitucional al respecto, jurisprudencia que –se dice– reconoce una suerte de jerarquía axiológica de tales libertades sobre los restantes derechos y bienes constitucionales, pues están al servicio de la formación de una opinión pública libre, prevalencia que resulta aún más reforzada en el ámbito de lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos denomina el debate o discurso político, lo que se ilustra, a su vez, con cita de determinadas resoluciones del propio Tribunal de Estrasburgo.

(iv) El carácter de representante político de la demandante acentúa la inconstitucional actuación del órgano parlamentario, que debía haber tutelado el núcleo del *ius in officium*, que resultó sin embargo afectado, pues es indiscutible que la facultad de interpelar a miembros del Ejecutivo forma parte del mismo, afectación arbitraria tanto desde la perspectiva general del artículo 23 CE como de la específica, en conexión con tal precepto, del artículo 20.1 de la misma norma fundamental, según se razona a continuación. Se señala que tanto para la jurisprudencia constitucional como para la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos las limitaciones del derecho fundamental enunciado en el artículo 23 CE deben, en primer lugar, ampararse en una previsión legal (que reúna los requisitos de calidad, claridad y previsibilidad en su aplicación); responder, además, a una necesidad imperiosa en una sociedad democrática; ser interpretada, adicionalmente, de modo restrictivo y quedar, por último, suficientemente motivada.

(v) Por lo que se refiere a la primera de estas exigencias (existencia de previsión legal), la presidenta ni siquiera se consideró obligada a dar razón alguna de la restricción impuesta, actuando así como poder arbitrario que se considera exento de la obligación de motivar las restricciones que impone y sin tomarse la molestia de citar el precepto legal en que ampara la limitación, fundamento normativo que debemos buscar al pie de página del acta de sesiones «[p]alabras retiradas por la Presidencia, de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara».

Este precepto del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD, en lo sucesivo) dispone que «cuando se produjera el supuesto previsto en el punto primero del artículo anterior el presidente requerirá al Diputado u orador para que retire las ofensas proferidas y ordenará que no consten en el ‘Diario de Sesiones’. La negativa a este requerimiento podrá dar lugar a sucesivas llamadas al orden, con los efectos previstos en los apartados anteriores de este artículo», siendo el supuesto previsto en el artículo 103.1 el que los diputados u oradores hayan sido llamados al orden «cuando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara y de sus miembros, de las instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad».

La aplicación de la potestad de la Presidencia prevista en el artículo 104.3 RCD exige, pues, que el diputado u orador haya sido llamado al orden por proferir aquellas palabras o conceptos ofensivos, pero en ningún momento la presidenta llamó al orden ni a la diputada interpelante ni al vicepresidente interpelado, de modo que no concurría el presupuesto de hecho del artículo 103.1 que permite la aplicación del artículo 104.3.

Pero es que, además, esta facultad del artículo 104.3 nunca puede permitir la censura de expresiones puramente veraces y objetivas referidas a un asunto de relevancia pública, que la ciudadanía tiene el derecho a conocer. La verdad nunca puede ser ofensiva al decoro.

(vi) La presidenta tampoco se consideró en la obligación de justificar qué necesidad imperiosa en una sociedad democrática obligaba a censurar el discurso político de una diputada de la oposición que, por cierto, lo único que hizo fue hacerse eco de lo que reiteradamente había alardeado el propio vicepresidente segundo, esto es, que su padre perteneció al FRAP (Frente Revolucionario Antifascista y Patriota), organización calificada como terrorista por las instituciones públicas.

(vii) La interpretación de qué deba entenderse por palabras o conceptos ofensivos al decoro tiene que hacerse en conexión con el ámbito protegido de las libertades del artículo 20.1 CE y en específica referencia al espacio privilegiado de debate público de que gozan los representantes del pueblo, titular de la soberanía nacional (arts. 1.2 y 66.1 CE). En el caso presente concurre una triple exigencia de interpretar restrictivamente las limitaciones al discurso parlamentario: se ejercen libertades al servicio de la formación de una opinión pública libre; se hace, además, en el espacio sacro del debate parlamentario y por una diputada de la minoría, en la oposición. Pero en la arbitraria decisión de la Presidencia ninguna de estas cuestiones es objeto de consideración alguna.

Como refleja el «Diario de Sesiones», tras el turno de intervención de la diputada interpelante, en la respuesta del Ejecutivo a cargo del vicepresidente segundo este se dirigió continuamente a la interpelante como «marquesa» o «señora marquesa», lo que, desde su perspectiva ideológica, se orientaba a situarse en una supuesta superioridad moral y al tiempo a denigrar el discurso de la diputada, ello con la permisividad de la presidenta, que hizo una interpretación favorable a la libertad del discurso político, interpretación que sin embargo abandonó respecto del discurso de la interpelante. En este contexto de debate político y de respuesta a las continuas alusiones al linaje de la demandante es en el que debe enmarcarse la expresión de esta, arbitrariamente censurada por la Presidencia, referencia suprimida que aludía a una cuestión de interés general no solo por la persona a la que venía referida (el vicepresidente segundo del Gobierno), sino por el debate de fondo que la diputada de la oposición quería plantear. Como después se verá, es notorio que el vicepresidente segundo ha venido alardeando de ser «hijo de frapero», siendo evidente que el FRAP fue una organización terrorista, de modo que lo único que hacía la diputada era hacerse eco de lo reconocido públicamente por el propio vicepresidente segundo, quien venía jactándose de que su padre perteneciera al FRAP, lo que –observa la demanda– suscitaba un debate que se elude con la censura presidencial: «¿Cree el señor vicepresidente segundo que el fin justifica los medios?; ¿cree que es legítimo el terrorismo, aunque se dirija a luchar contra una dictadura?. O, por el contrario, ¿cree que el fin no justifica los medios y que el terrorismo y el asesinato nunca están justificados?». Debate ideológico planteado por la afirmación de la diputada que tiene reflejo en sus declaraciones al diario «ABC» el 1 de junio de 2020, de las que la demanda transcribe determinados pasajes, y que sin duda interesaba para la formación de una opinión pública libre. Desde la perspectiva del nacionalismo extremo (al que el vicepresidente segundo ha dado su apoyo), España distaría en la actualidad de ser una democracia, perspectiva distorsionada desde la que cabría preguntarse si también sería legítima la violencia contra esa supuesta democracia imperfecta y si así lo consideraría el interpelado (como podría parecer de su apoyo a los condenados por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo por delito de sedición). Este era un debate importante y de actualidad que la diputada, en ejercicio del núcleo de su derecho de participación, quiso trasladar a los representados, debate intolerablemente censurado mediante la retirada de las palabras de la demandante del «Diario de Sesiones».

Además, desde la perspectiva del derecho a la información, la alusión a que el vicepresidente segundo «es el hijo de un terrorista» resultaba absolutamente veraz. Tras citar la jurisprudencia constitucional que en este punto considera relevante, señala la demanda que aquella alusión se basó en las propias manifestaciones de don Pablo Iglesias tanto en un artículo en el periódico «Público» el 18 de septiembre de 2012 como en lo expresado a través de *Twitter* el 2 de agosto de 2013, según se expuso en la solicitud de reconsideración. Se hace asimismo referencia a la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 1 de julio de 2020, en proceso sobre protección civil del derecho al honor instado por don Francisco Javier Iglesias Pérez (padre de don Pablo Iglesias) contra un periodista por un artículo publicado en el diario «ABC», proceso en el que don Francisco Javier se quejó de que se había acusado a su padre de haber sido condenado a muerte durante el franquismo por participar en «sacas». Lo que interesa destacar –observa la demanda– es que en el referido artículo de prensa también se señalaba, respecto de don Francisco Javier, que había sido miembro del FRAP, afirmación rotunda frente a la que no se accionó por reputarla inveraz. Por lo tanto, no solo don Pablo Iglesias alardeaba de la pertenencia de su padre al FRAP, sino que este también lo aceptó en el referido proceso. La demandante de amparo, en fin, se encargó, antes de realizar la afirmación censurada, de comprobar que el propio señor Iglesias había reconocido públicamente que su padre fue miembro de la referida organización y de que en el mentado proceso civil ni siquiera se discutió esa condición. También verificó que en numerosos documentos oficiales se calificaba al FRAP como organización terrorista, fuentes que la demanda detalla. Toda esta actividad de responsable indagación la realizó la demandante antes de emplear la expresión censurada, como resulta del escrito de solicitud de reconsideración. No cabe así dudar de la veracidad de la afirmación de que el padre de don Pablo Iglesias fue miembro del FRAP, cuando la fuente es el propio señor Iglesias, ni del carácter terrorista de esta organización, siendo de recordar que el Código penal tipifica la pertenencia a organización o grupo terrorista (art. 572). En cualquier caso, lo que no cabe de ningún modo reprochar a la actora es una falta de diligencia en la comprobación de la exactitud de la expresión utilizada. De acuerdo con lo expuesto, una interpretación restrictiva de la limitación al derecho fundamental exigía no haber censurado la expresión utilizada por la demandante de amparo. Hasta ahora y en lo que se podría calificar de un uso, los órganos parlamentarios habrían hecho esa interpretación restrictiva de la facultad del artículo 104.3, según se dirá.

(viii) Por lo que hace a la exigencia de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), se señala que, no existiendo finalidad legítima para la restricción impuesta, la misma en ningún caso supera



el juicio de idoneidad, en cuanto la finalidad prevalente, conforme a la jurisprudencia constitucional y la europea, es otorgar el mayor margen posible a un debate político sin restricciones. Tampoco se supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, en cuanto que de la misma se derivan más perjuicios para el interés general (la restricción de un debate de interés para la formación de una opinión pública libre a partir de afirmaciones del propio vicepresidente segundo que reflejaban su tolerancia ideológica hacia la violencia como medio para la consecución de fines políticos). Es manifiestamente desproporcionado que los órganos del Congreso, en lugar de respetar el debate público y la posición de las minorías en el control del Ejecutivo, se ocupen de proteger a este a través del ejercicio de la mayoría parlamentaria, cercenando las posibilidades de censura al Gobierno y a sus posiciones ideológicas por parte de las minorías parlamentarias. Además, los órganos parlamentarios no se han considerado obligados a dar razón alguna de la limitación impuesta, por lo que sus decisiones carecen de juicio alguno de proporcionalidad que relacione la restricción con la finalidad perseguida.

(ix) De la simple lectura de las resoluciones parlamentarias impugnadas se observa una absoluta falta de motivación. La presidenta no dio razón alguna que justificara su arbitraria intromisión en el derecho de participación y en las libertades de expresión e información, falta de motivación ante la que la demandante dio ocasión a los órganos internos de la Cámara, garantizando la subsidiariedad del recurso de amparo, para revisar o al menos justificar la medida intrusiva adoptada, pero la respuesta ahondó en la absoluta falta de motivación. No encontramos motivación alguna en las resoluciones parlamentarias que justifiquen la restricción del núcleo del *ius in officium*, lo que determina una clara lesión de los derechos fundamentales invocados.

(x) Todo lo expuesto permite calificar la decisión impugnada como fruto de la arbitrariedad. No obstante, se pasa a relacionar la vulneración del artículo 23 CE por la aplicación de una manera arbitrariamente diferenciadora del precepto restrictivo del derecho fundamental, teniendo en cuenta la importancia de los usos en el ámbito parlamentario. Se dice, a este respecto, que tales usos habían interpretado la potestad de retirar del «Diario de Sesiones» palabras o conceptos «ofensivos al decoro» en un sentido restrictivo, conforme con la máxima expansión del derecho fundamental de participación y a fin de permitir la expulsión del debate público únicamente de lo que pudiera calificarse de puro insulto. A título de ejemplo, se cita lo ocurrido en la Comisión para la reconstrucción social y económica del Congreso de los Diputados, cuando el vicepresidente segundo se dirigió al portavoz de un grupo minoritario así: «En ocasiones parece que quiera un golpe de Estado», precisando a continuación que a Vox «le gustaría dar un golpe de Estado, pero no se atreve», imputación que, sin soporte fáctico o argumental alguno, no se consideró ofensiva al decoro ni dio lugar a un requerimiento para retirarla. De igual modo, en el propio debate plenario que en la demanda se considera el mismo vicepresidente segundo se dirigió a la actora y a los miembros de su grupo parlamentario con las expresiones «corruptos», expresión deliberadamente falsa, dado que su autor sabía que ni la demandante ni ningún miembro del Grupo Popular estaban siendo investigados por alguna actividad relacionada con la corrupción, pese a lo cual la presidenta no ejerció la potestad del artículo 104.3. Y es que no cabe sino concluir que en el ámbito del debate político —singularmente el de los representantes de la soberanía— existe escaso margen para imponer restricciones, resultando intolerable que la mayoría parlamentaria que soporta al Ejecutivo utilice su posición privilegiada en los órganos internos de la Cámara para reprimir el discurso político de los grupos de la oposición precisamente cuando ejercen la esencial función de control del Gobierno. Al limitar las posibilidades de la minoría de controlar al Ejecutivo introduciendo las cuestiones que estime oportunas relativas al debate político tales órganos no solo están vulnerando el derecho fundamental a la participación (en su doble vertiente: de representantes y representados), sino que están socavando el sistema de control entre los poderes del Estado que forma parte del propio concepto de Constitución democrática.

c) Se argumenta a continuación la especial trascendencia constitucional del recurso [art. 50.1 b) LOTC y STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2]:

(i) Se plantea un problema de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, como es la potestad de los órganos internos de la Cámara de restringir el debate político ordenando la retirada del «Diario de Sesiones» de expresiones, frases o comentarios que, a juicio de tales órganos, pudieran ofender al decoro. Es imprescindible un pronunciamiento del Tribunal al respecto, dado que un exceso en el ejercicio de esta potestad puede, como en este caso, suponer una grave restricción tanto del derecho de los parlamentarios al ejercicio del cargo como del que corresponde a los representados a participar a través de los primeros en los asuntos públicos. Los contornos imprecisos y la ambigüedad de la cláusula «ofensivos al decoro» permitirían una interpretación tan extensa que supondría una verdadera represión del debate político o una aplicación arbitrariamente diferenciadora en función de quién utilizara las palabras o expresiones, como ha ocurrido al aceptarse que un miembro del Ejecutivo impute impunemente una intención golpista a todo un grupo parlamentario de la oposición, en tanto que sea censurada la expresión absolutamente contrastada de la demandante. Existe —se añade— jurisprudencia constitucional sobre la aplicación de sanciones a parlamentarios por los órganos de las cámaras, pero el Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la restricción del debate político sin aplicación de la potestad sancionadora, sino mediante de la censura de palabras o expresiones supuestamente ofensivas. Además, el recurso de amparo plantea la trascendental cuestión constitucional de si los diputados pueden ser reprimidos por los órganos de la Cámara cuando se limitan a decir verdad, por incómoda que esta sea, sobre una cuestión de trascendencia pública que los representados tienen derecho a conocer. El recurso

permite al Tribunal clarificar estos extremos y seguir perfilando su doctrina sobre la libertad absoluta del discurso parlamentario. Se hace preciso delimitar con precisión las potestades de los órganos de las cámaras (controlados de ordinario por la mayoría que presta soporte al Gobierno) que pueden llegar a reprimir el debate, restringir la función de control y socavar la primacía del Parlamento frente al Ejecutivo.

(ii) El asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tiene unas consecuencias políticas generales, invocando la demanda en este punto la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la especial trascendencia que concurriría en los amparos de origen parlamentario. En el caso actual esta relevancia que en general tienen los recursos del artículo 42 LOTC queda reforzada, pues el mantenimiento sin revisión alguna de las decisiones impugnadas estaría permitiendo a los órganos internos restringir y reprimir algo tan esencial para el pluralismo político y la democracia representativa como es la plenitud de un debate político y público sin la censura de los órganos parlamentarios.

Se concluyó con la súplica de que se otorgara el amparo y se declarasen nulas las resoluciones impugnadas.

2. Por providencia de 24 de noviembre de 2020, la Sección Tercera (Sala Segunda) acordó, examinado el recurso, admitirlo a trámite al apreciar la concurrencia en el mismo de una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), al plantear un problema sobre una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. Por ello, en aplicación del artículo 51 LOTC, acordó la Sección que se dirigiera atenta comunicación al Congreso de los Diputados a fin de que en plazo que no excediera de diez días remitiera certificación o fotocopia averada de las actuaciones correspondientes al «Diario de Sesiones» de 27 de mayo de 2020, sesión plenaria núm. 23, y al acuerdo de la mesa de fecha 16 de junio de 2020, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran, si lo desearan, comparecer en el recurso de amparo.

3. Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia, de 4 de enero de 2021, se acordó tener por personada y parte en el procedimiento a la letrada de las Cortes Generales doña Paloma Martínez Santa María en nombre y representación de la mesa de la Cámara y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes (art. 52.1 LOTC).

4. Mediante escrito registrado el 12 de febrero de 2021, la letrada de las Cortes Generales presentó alegaciones en nombre y representación del Congreso de los Diputados.

A) En cuanto a extremos jurídico-procesales, se manifiesta conformidad con lo expuesto en la demanda por lo que se refiere a jurisdicción, legitimación, agotamiento de la vía interna parlamentaria y plazo.

B) En cuanto a cuestiones jurídico-materiales, se considera, en síntesis, lo siguiente.

a) La facultad presidencial de retirar palabras del «Diario de Sesiones» no está, en contra de lo que afirma la demanda, «fuera de todo cauce legal o reglamentario», sino reconocida en el artículo 104.3 RCD. El correcto examen de este caso hace preciso referirse a la naturaleza y configuración de la función presidencial de dirección de los debates:

(i) El precepto principal es el artículo 32 RCD, cuyo apartado 1 prescribe, entre otros extremos, que el presidente «dirige los debates» y «mantiene el orden de los mismos», la más típica función de un presidente de la Cámara, que la ejerce en solitario y de forma personalísima, a diferencia de otras que comparte con la mesa o con la junta de portavoces. Hasta tal punto es el presidente quien controla el debate que «ningún diputado podrá hablar sin haber pedido y obtenido del Presidente la palabra» y que «nadie podrá ser interrumpido cuando hable, sino por el Presidente, para advertirle que se ha agotado el tiempo, para llamarle a la cuestión o al orden, para retirarle la palabra o para hacer llamadas al orden a la Cámara o a alguno de sus miembros o al público» (apartados 1 y 3, respectivamente, del artículo 70 RCD). Del mismo modo, es el presidente quien controla las sustituciones de oradores (art. 70.4 RCD) y el único que puede retirar la palabra, una de las decisiones más radicales en cualquier debate, como establecen los artículos 70.6 («Transcurrido el tiempo establecido, el Presidente, tras indicar dos veces al orador que concluya, le retirará la palabra») y 102.2 («El presidente retirará la palabra al orador al que hubiere de hacer una tercera llamada a la cuestión en una misma intervención») del propio Reglamento. Son asimismo de interés los artículos 70.5, 73.2, 71, 72.1, 72.2 y 104.1 RCD, relativos, respectivamente, al mantenimiento de las competencias presidenciales de ordenación del debate incluso en intervenciones de miembros del Gobierno; a la ampliación, reducción o acumulación del número y tiempos de intervenciones de grupos y parlamentarios; al uso del turno de alusiones; al incidente de observación del Reglamento; a la lectura de normas o documentos y al poder presidencial de retirar la palabra y expulsar del salón de sesiones a un diputado u orador en las circunstancias allí previstas. Todas estas normas configuran un modo de dirigir el debate basado en la libre apreciación o juicio personal del presidente, que es quien valora las circunstancias existentes para mantener el orden, conforme a su propio criterio y puede, en virtud de ello, utilizar los distintos medios que le reconoce el Reglamento. Para el normal desenvolvimiento y libre actuación de las cámaras, sin injerencia de otros órganos del Estado, es necesario que sean los propios órganos de la Cámara, en este caso el presidente, los que apliquen su Reglamento y mantengan el orden y la disciplina internos. En todos estos preceptos aparece el concepto «orden», a apreciar y mantener siempre y solo, en el debate, por el presidente, única magistratura que tiene poder sobre la palabra de los intervinientes, bien para concedérsela, bien para quitársela o interrumpirla. Que la Presidencia, en el

Pleno o en las comisiones, es la que determina el orden queda corroborado, además, en otros preceptos del Reglamento, que aluden a su función de aplicar la disciplina interna, preceptos que, aunque no traten específicamente sobre el debate, se pueden referir al mismo, citándose a este respecto en las alegaciones los artículos 105, 72.3 y 107.1 y 2 RCD.

Este es el modelo de dirección presidencial del debate y mantenimiento de su orden que resulta del Reglamento, muy similar al que existe en la mayoría de órganos parlamentarios y que se ha venido aplicando sin discusión desde su aprobación en 1982. En este sentido, la retirada de palabras del «Diarios de Sesiones» es una de esas facultades reconocida a la Presidencia en el marco de su función de dirección de modo marcadamente presidencialista, siendo su uso de libre apreciación por quien, en cada momento, ocupa la Presidencia, sin que exista un «manual» del presidente que reglamente cómo deben ejercerse esas potestades de ordenación del debate, de manera que cada presidente de modo libre y con arreglo a sus propios criterios sobre lo que es el orden va dotando de contenido a esa función (lo que se ha llamado el «estilo» del presidente).

Se adjuntan como anexos a las alegaciones, en este sentido, ejemplos de palabras o expresiones que fueron retiradas del «Diario de Sesiones» por orden de la correspondiente Presidencia, lo que permitiría apreciar claramente lo expuesto. Así, frente a una práctica tradicional en la que, cuando la Presidencia invitaba al orador a retirar alguna expresión, este normalmente lo hacía, se ha ido produciendo cada vez con mayor frecuencia lo contrario. Por eso los precedentes que se recogen se limitan a las últimas legislaturas, desde la décima. Ante la negativa del interviniente a retirar la expresión que a juicio del presidente puede considerarse ofensiva, es este quien decide si ordena o no su retirada. Incluso, como en el supuesto ocurrido en la sesión plenaria de 22 de enero de 2014 (X Legislatura), sin ordenar propiamente la retirada, se hace constar en el «Diario de Sesiones» que, en cumplimiento de la decisión de la Presidencia, las mismas han de interpretarse en el sentido de que se han proferido sin ánimo de ofensa. En la XII Legislatura se ordenó la retirada del «Diario de Sesiones» de palabras como «falangista», «gorrinos», «ladrones» y «carceleros», «fascista» o «golpista». En la XIV Legislatura se ordenó otro tanto ante la palabra «ladrones» o expresiones como «los desfalcos y la corrupción pública y notoria de la familia real española» o «Gobierno criminal». Bajo la Presidencia actual, además del supuesto del que trae causa este recurso, se ordenó retirar las palabras «cacatúa», «fascista», «golpistas», «corrupto» y «criminal», así como la afirmación «han condenado por corrupción a M. Rajoy». Se trata, pues, de una amplia variedad de supuestos en los que, ante la creciente tensión provocada por la escalada verbal en las sesiones, las distintas personas que han ocupado la Presidencia han actuado con un objetivo común de eliminar el carácter ofensivo de palabras, conceptos y expresiones que se ordenan retirar.

(ii) Se plantea por esta representación, a partir de lo anterior, si es posible el control del uso de esta potestad presidencial de suprimir determinadas palabras del «Diario de Sesiones» o si, por el contrario, estamos ante un acto «discrecional» no controlable del presidente, dependiente de su libre apreciación.

Es cierto que la posibilidad de retirar palabras del «Diario de Sesiones» queda anudada al hecho (elemento reglado) de que se hayan proferido o vertido conceptos ofensivos al decoro en los términos que dice el artículo 103.1 RCD, conceptos jurídicos indeterminados, sin embargo, cuya apreciación solo puede realizarse por el presidente, según su entender. El concepto clave del precepto citado es el de «decoro», concepto indeterminado que se encuentra relacionado con el honor, el respeto o la estimación, siendo el contenido del derecho al honor, conforme a la jurisprudencia constitucional, lábil, fluido y cambiante. No dice el artículo 103 cuándo se producen esas circunstancias ni quién debe apreciarlas, pero se entiende que corresponde al presidente por su facultad genérica de dirección de los debates y mantenimiento de su orden (art. 32 RCD). Esta indeterminación lleva a que sea solo a la Presidencia de la Cámara a la que corresponda su determinación, en virtud de su facultad de dirección y ordenación de los debates parlamentarios. El alcance que quiera darle el presidente del Congreso al término «decoro» no viene determinado por la veracidad o no de un hecho que sea manifestado por el orador, como dice la demanda, sino por el respeto a la *dignitas* de la Cámara como órgano de representación y de sus miembros y por el respeto que merecen las demás instituciones del Estado y los derechos de terceros afectados por la intervención, oponiéndose esta representación al argumento de la demanda que limita el concepto de «decoro» a lo que pueda calificarse como insulto y cita como ejemplo, a estos efectos, la retirada de determinadas palabras por la Presidencia que no tenían la consideración estricta de insulto («Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados» núm. 42 y 55, de 9 de septiembre y de 21 de octubre de 2020, respectivamente, pp. 42 y 102 de uno y otro).

(iii) La demanda aduce que no hubo llamada al orden antes de retirar las palabras, pero debe aclararse que esa retirada puede darse de forma independiente a la llamada al orden. La remisión del artículo 104.3 al artículo 103 es solo al punto 1, esto es, a la determinación del supuesto de hecho en el cual se pueden retirar palabras «[c]uando se produjera el supuesto previsto en el número 1 del artículo anterior») y este supuesto es «[c]uando 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». Es cierto que este supuesto, junto con los otros tres que se describen en el artículo 103, puede dar lugar también a una llamada al orden, cuyo ejercicio se regula en el artículo 104.1, pero el artículo 104.3 no se remite al número 1 de este mismo artículo (ejercicio de la llamada al orden) y solo si lo hubiera hecho cabría entender que la retirada de palabras está vinculada a una previa llamada al orden. Por tanto, la retirada de palabras se fundamenta en una causa que, de forma coincidente, lo es también de la llamada

al orden, pero ambas actuaciones son distintas y separables. Por otra parte, sí hubo una invitación explícita a la retirada voluntaria de las palabras pronunciadas, lo que implícitamente se puede entender como una llamada al orden, en tanto que está ya advirtiendo del juicio de reproche que tales palabras suscitan en la Presidencia.

(iv) La demanda otorga mucha importancia al tema de la veracidad de las afirmaciones de la diputada e incluso cataloga un nuevo derecho (el «derecho del parlamentario a decir la verdad») que pretende incluir en el artículo 23 CE como una especie de proyección del derecho de información veraz [art. 20.1 d) CE]. Pero el principio de veracidad, si bien es determinante en el análisis del derecho de información (ofensas al honor, injurias, calumnias), no lo es en este caso. El principio de veracidad del artículo 20.1 d) CE no es de aplicación al artículo 104.3 RCD. Nada dice este precepto de que las palabras solo se pueden retirar si no son verdad. Las intervenciones en las sesiones son libres, no se exige que solo se puedan decir verdades. En el Parlamento no existe un test de la verdad, de forma que no quepa decir falsedades, ello siempre al margen de las acciones legales que puedan corresponder, en su caso. Que cada diputado diga o no la verdad entra en su inescrutable opción personal. La verdad es, sin duda, un bien superior al que se debe aspirar, pero en el debate parlamentario no cabe afirmar un derecho a que la verdad sea comunicada o recibida, porque el Parlamento, sin negar su poder de comunicación, no es técnicamente un «medio de difusión» incluido en el ámbito de aplicación del artículo 20.1 d) CE. Tampoco los diputados, aunque en sus intervenciones puedan transmitir informaciones de interés, son profesionales de la información ni lo hacen a través de un medio de esa naturaleza, que es la circunstancia amparada por el artículo 20.1 d). Considerar, como la demanda hace, que la referencia a la veracidad de la información excluye el carácter ofensivo de las palabras no es un razonamiento correcto. Del mismo modo, la referencia a que la condición de «hijo de un terrorista» ya habría sido destacada en los medios no excluye su carácter ofensivo. Podríamos discutir, como mero ejercicio retórico, si las palabras que vertió la demandante eran o no verdad, pero ello es irrelevante a estos efectos, pues la aplicación del artículo 104.3 no depende de la veracidad de las palabras, sino de su carácter ofensivo (art. 103.1). Cabría entonces discutir si esas palabras eran o no ofensivas, pero ello también resulta irrelevante, pues tal juicio corresponde realizarlo solo al presidente y en ese juicio no cabe sustitución de su criterio. Si entendió que se profirieron palabras ofensivas al decoro de una persona, ello debe ser suficiente para la aplicación del artículo 104.3, que tan solo depende de su criterio de interpretación.

En todo caso, cualquiera puede entender que la palabra «terrorista» encierra la suficiente entidad y que las menciones de la familia, del padre, de un pariente, resultan ofensivas y sobre todo son absolutamente ajenas a los asuntos que deben debatir las Cortes. La iniciativa que se estaba discutiendo no trataba sobre los familiares de terroristas, ni su tema tampoco tenía relación con esta cuestión. Que los diputados se abstengan de emplear estas expresiones viene exigido por la obligación expresa del artículo 16 RCD, en cuanto a la adecuación de su conducta al Reglamento y a respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentaria. Y esta interpretación es la acogida por el propio Reglamento al situar el supuesto del artículo 104.3 en el capítulo relativo a la disciplina parlamentaria.

La secuencia de hechos en la sesión, tal como aparece en el «Diario de Sesiones», es clara al respecto. La presidenta, conforme a su juicio, y en su condición de máxima autoridad del debate, considera ofensivas estas palabras, razón por la que pide su retirada y al no hacerse voluntariamente, ordena que se retiren. Ordenar que unas palabras que no ha querido retirar el orador no consten en el «Diario de Sesiones» es un acto debido. La presidenta hizo saber a la diputada las palabras que debían ser retiradas, sin que la recurrente pueda alegar desconocimiento del precepto y consecuencia aplicada.

(v) Ni el artículo 103 ni el artículo 104.3 RCD establecen previsión alguna de que el presidente tenga que justificar o motivar su decisión de retirada de palabras. No se exige que en el momento de su decisión el presidente aporte ninguna argumentación, pues tal potestad le viene así reconocida en el artículo 104.3. Se trata, además, de una previsión del cierre del debate sobre la cuestión para poder seguir con los restantes asuntos del orden del día, de forma que un cuestionamiento sobre estas decisiones podría llevar a un alargamiento interminable de la discusión.

(vi) El presidente ha de ajustarse al Reglamento, evidentemente, y en tal sentido solo puede usar los medios de dirección reconocidos. Pero los que sí lo están los puede usar discrecionalmente o «a su juicio», como dice el Reglamento. Por eso, en el ejercicio de esta potestad no cabe hablar de «arbitrariedad», como dice la demanda, pues el propio Reglamento no establece reglas de aplicación ni exige su motivación, sino que otorga todo el margen de apreciación al presidente, cuyo juicio no puede ser sustituido. En la Cámara, solo el presidente es el que determina el orden y lo hace con arreglo a su propio criterio. El orden no es un concepto *a priori*, ni el Reglamento lo define, sino que cada presidente tiene su concepción y lo va concretando mediante las decisiones que adopta. Estamos, pues, ante el prototipo de *acta interna corporis*, que aún sigue teniendo algunas manifestaciones dentro del funcionamiento de la Cámara, conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita. Sin duda que todo lo relacionado con el debate, su desarrollo y las intervenciones en el mismo reflejan la esencia más política del Parlamento. En relación con el debate, podrían ser controlables aspectos de puro procedimiento, pero no parece que sea controlable la interpretación que un presidente hace de lo que en cada momento considera ofensivo.

b) Se considera después el carácter ofensivo de las palabras dichas:

(i) La referencia de la demandante a la veracidad de la información no excluye examinar este extremo. Las palabras se pronunciaron en un debate público, al que se puede acceder en directo y mediante su grabación,



disponible en la web del Congreso de los Diputados, y tienen una evidente repercusión pública. No fueron manifestaciones expresadas en el marco de las funciones parlamentarias, sino alegaciones personales no relacionadas con el debate. La imputación de ser «hijo de un terrorista» era ajena a las cuestiones debatidas. La formulación de la iniciativa no se refería al terrorismo, a la violencia, a los medios violentos y a la vinculación de los parientes de los diputados con actividades terroristas y, menos aún, se refería la citada iniciativa a la supuesta condición de «hijo de un terrorista» del diputado. Por ello, fue plenamente coherente que la presidenta decidiera la exclusión del debate de tales alusiones personales o familiares, que nada tenían que ver con el control del Gobierno ni con ninguna otra función de la Cámara, lo que viene exigido por el ya citado artículo 16 RCD.

(ii) Este tipo de alusiones disruptivas provocan una cierta alarma, una intrusión en los debates de un elemento chocante, discorde y ajeno al desarrollo de la sesión, que puede alterar su orden. La gravedad de la imputación puede causar desórdenes graves en la sesión o perturbar gravemente los trabajos parlamentarios y al presidente le corresponde evitar que eso se produzca. En función del grado de las palabras se puede producir una reacción más o menos grave y no cabe descartar la indignación de la persona afectada o del grupo al que pertenece y el correspondiente incidente si esas palabras, como es el caso, se refieren a un familiar del afectado, ya que la imputación puede afectar al honor, a la intimidad y a la imagen y a la vez constituir una presunta injuria.

Tales expresiones descalificadoras, según los criterios manejados en la jurisprudencia, se consideran como acciones o expresiones que lesionan la dignidad de otra persona, menoscaban su fama o atentan contra su propia estimación, más grave en sus efectos si se han proferido, como en este caso, con publicidad. Este tipo de alusiones son ejemplos paradigmáticos de expresiones que nada tienen que ver con el debate o con las propias cámaras y que, como reacción, pueden promover un desorden grave, incluso con conducta de obra por parte de los diputados, una situación que todo presidente está obligado a evitar, como se establece en el artículo 106 RCD. No cabe descartar que unas palabras hirientes causen una reacción más o menos violenta. Las palabras pueden dañar, aunque se puedan amparar en la inviolabilidad, si están manifiestamente fuera de las competencias parlamentarias.

(iii) En este sentido, la presidenta apreció conforme a estos criterios, que son los normales (la acusación de «terrorista» no parece menos ofensiva que la de «ladrones»), el carácter ofensivo de estas palabras y ordenó su retirada, como era su deber. La finalidad del artículo 104.3 no es otra que la de aminorar las consecuencias lesivas del acto, de tal forma que al ser retiradas las palabras, aun respetándose la publicidad parlamentaria, se contribuye lo mínimo posible a la publicidad de la ofensa.

c) No hay afectación del artículo 23, en relación con el 20, ambos de la Constitución:

(i) Incluso si se considerara que cabe controlar la actuación de la presidenta, hay que afirmar que no ha dado lugar a una vulneración de tales derechos fundamentales y ello por una simple razón: el grupo parlamentario del que formaba parte la demandante registró una interpelación urgente y, tras su calificación y admisión a trámite, se incluyó en el orden del día de la sesión plenaria que correspondía para, ya en la misma, celebrar el debate de acuerdo con las exigencias reglamentarias y con respeto de las garantías de publicidad. El derecho de participación de la demandante no se ha visto vulnerado, porque pudo intervenir sin ninguna limitación, pudo formular su interpelación y cumplir, en consecuencia, con su función, como miembro de la oposición, de control de la acción del Gobierno.

(ii) Respecto de las palabras supuestamente «suprimidas», no ha habido ninguna injerencia, pues las pudo expresar libremente y han figurado desde el principio y siguen figurando en el «Diario de Sesiones», pues a pesar del significado de la expresión «retiradas», no son nunca en realidad eliminadas del «Diario de Sesiones».

Únicamente se deja constancia de que la presidenta ordenó que se retirarían, pues este es también un hecho que ocurrió y así debe figurar. No ha habido, por tanto, ninguna censura, solo el ejercicio legítimo de una potestad presidencial reconocida por el Reglamento y que es plenamente respetuosa tanto con el derecho de participación de la representante como con su libertad de expresión. Difícilmente se puede hablar de censura, porque estamos ante un acto puramente «formal» o «declarativo» que no conlleva ninguna ejecución. El acto de retirada no se ejecuta porque nunca se suprimen las palabras, sino que solo consiste en un acto formal de declaración de la retirada. Es un juicio de reproche ante el uso de palabras o conceptos ofensivos. Por el contrario, querer que no figure en el «Diario de Sesiones» la decisión presidencial de retirada de las palabras sí supondría una censura y una manipulación del contenido del diario que, como exige el artículo 96.1 RCD, ha de reflejar fielmente todo lo ocurrido, incluso los incidentes «[e]n el 'Diario de Sesiones' –dice ese precepto– se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones del Pleno, de la Diputación Permanente y de las comisiones que no tengan carácter secreto». Este precepto se respeta íntegramente, así como la exigencia constitucional de publicidad (art. 80), pues figura tanto lo dicho por la demandante como la decisión de la presidenta y además se hace con una técnica irreprochable, señalando entre corchetes y en cursiva lo retirado y con una nota a pie de página que explica la decisión presidencial, con cita del artículo en que se fundamenta, compaginándose así los dos intereses en conflicto: el de la demandante en que figuren sus palabras y el de la presidenta en que quede reflejada su voluntad de que sean retiradas.

(iii) En consecuencia, no es admisible el planteamiento de la demanda que asocia la vulneración del artículo 23 CE con el impedimento a la libertad de expresión (art. 20 CE). La decisión presidencial de retirada de las palabras, en sí misma considerada, no ha tenido ningún efecto sobre la libertad de expresión de la diputada demandante, que

ha quedado siempre incólume. Las palabras fueron dichas, oídas por todos y han quedado reproducidas fielmente para la posteridad sin cortapisa, incluso mediante el vídeo de la sesión, que puede consultarse en la página web. Al no existir un daño efectivo y real en un derecho fundamental, decae la fundamentación de este recurso de amparo, conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita.

(iv) Tampoco se puede considerar que la decisión presidencial constituya una «sanción», puesto que sanciones, por el principio de legalidad, son solo las así establecidas en el Reglamento y este nunca se refiere a la retirada de las palabras como una sanción. Las únicas sanciones previstas en el Reglamento son las de privación de todos o algunos de los derechos enunciados en sus artículos 6 a 9 (art. 99.1 RCD), sin mención alguna del supuesto del artículo 104.3. Además, la competencia para imponer las sanciones es de la mesa, no del presidente (art. 99). Por tanto, tampoco desde esta perspectiva se podría considerar que el ejercicio de la facultad del artículo 104.3 constituya una sanción. Mientras que no se exige que el presidente motive una retirada de palabras, sí se requiere que el acuerdo sancionador de la mesa sea motivado (art. 99.2). La medida no supone ejercicio de potestad disciplinaria alguna, ya que ni siquiera se ha producido previamente una llamada al orden. A la decisión presidencial, como mucho, se le puede atribuir un efecto de crítica, reproche o descalificación de las palabras, efecto completamente legítimo desde la perspectiva del artículo 103.1 RCD. Pero es un reproche meramente simbólico. En realidad, el artículo 104.3 se plantea como una especialidad de los debates parlamentarios, pues fuera del Congreso de los Diputados la libertad de expresión se produce sin que exista un pronunciamiento inmediato de la autoridad sobre la retirada de palabras ofensivas que afecten a una persona. A esta le queda la vía de la denuncia, pero no cabe requerir la retirada de aquellas.

A lo sumo, también se le podría reconocer a la decisión presidencial una función ejemplificante o con un efecto moralizante, de nuevo completamente simbólica, sin ningún efecto jurídico privativo en el estatuto de derechos de los diputados. La «crítica» de la Presidencia pretendería servir de ejemplo a todos los diputados sobre el orden que se ha de respetar en los debates.

(v) Las referencias de la demanda a la conexión entre la libertad de expresión y la prerrogativa de la inviolabilidad han de ser también desestimadas, pues nada tiene que ver con la aplicación del artículo 104.3. Se señala, con cita de la jurisprudencia constitucional, que la inviolabilidad no puede impedir la aplicación de las reglas de disciplina ni puede ser alegada para impedir las reglas sobre la ordenación del debate por parte del presidente, siempre que proceda su aplicación según el Reglamento.

(vi) La demanda insiste en la aplicación del principio de igualdad. Pues bien, si estuviéramos ante un caso de Derecho sancionador, cabría aceptar que las sanciones han de ser siempre las mismas para casos idénticos, puesto que el principio de igualdad forma parte de la construcción del principio de legalidad sancionadora. Pero ya se ha argumentado que la potestad presidencial aquí ejercida no constituye una sanción. Por otro lado, resulta estéril pretender que tengan que ser iguales todos los casos en que un presidente aplique esta facultad, pues es sencillamente imposible que las condiciones, el tono y el contenido de las intervenciones, incluso el propio ambiente de las sesiones, sea el mismo. Como ya se dijo, estamos ante una facultad que cada presidente ejerce «a su juicio», sin que exista un «manual» al efecto que determine taxativamente las palabras concretas que nunca podrían ser dichas en una sesión y que habrían de ser retiradas siempre por el presidente. Por tanto, no existe un parámetro jurídico que sirva de referencia para aplicar la potestad de forma igualitaria. Al contrario, la opción del Reglamento es dejar esa decisión en manos de cada uno de los presidentes, quienes lo aplicarán conforme a su criterio, variable por naturaleza en función de la persona que lo aplique, de la concepción que tenga de lo «ofensivo al decoro» y de las palabras que se digan en cada caso. Ello explica la enorme variedad de ejemplos de palabras retiradas del «Diario de Sesiones», pudiéndose encontrar contradicciones entre ellas, si se quiere, que se explican porque cada una es fruto de la decisión de un presidente. Incluso puede resultar completamente lógico que un mismo presidente unas veces pueda interpretar unas palabras como ofensivas y esas mismas palabras, en otro contexto o debate, no considerarlas ofensivas. En cualquier caso, la no retirada de otras palabras, citadas en la demanda, que puedan tener cierta entidad se encuentra dentro del margen de apreciación de la Presidencia. Por todo ello, los precedentes de otros supuestos de retirada de palabras que se citan en la demanda para demostrar una supuesta falta de igualdad en la aplicación del artículo 104.3 no pueden ser tomados en consideración. Primero, porque no cabe extraer conclusiones de casos distintos. Y segundo, porque, incluso aunque se reconociera para este caso el valor normativo del precedente –ya bastante discutible–, sería muy dudoso que el mismo vinculara al presidente, por la amplísima libertad que el Reglamento le otorga a la hora de aplicar esta facultad.

Se concluyó con la súplica de que se desestimara la demanda de amparo.

5. Mediante escrito de 17 de febrero de 2021, registrado en el Tribunal en la misma fecha, presentó alegaciones la representación actora en los términos que a continuación se resumen:

Tras hacer una remisión general a lo expuesto en la demanda, se hace referencia a dos hechos posteriores a la misma, o de posterior noticia, que resultarán relevantes para el recurso de amparo.

a) En la demanda se dijo que los usos parlamentarios habían interpretado la potestad de la Presidencia de retirar del «Diario de Sesiones» las palabras o conceptos «ofensivos al decoro» en un sentido estricto, a diferencia de la interpretación expansiva que se habría producido en el caso actual. Pues bien, en la sesión plenaria núm. 46, de 30 de septiembre de 2020 («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 49, que se adjunta) se

recogen unas intervenciones del diputado señor Rufián Romero –que ahora se transcriben– acerca del Poder Judicial y la Corona, palabras ante las que el también diputado señor Casado Blanco pidió de la presidenta la aplicación de los artículos 103 (por haberse «vertido conceptos ofensivos a las instituciones del Estado») y 104 RCD (a fin de que se retiraran del «Diario de Sesiones»), solicitud respondida por la señora presidenta, junto a otras consideraciones, en los términos de que «[n]o se han vertido insultos ni se han atribuido insultos directos», luego de señalar que «[e]sta 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».

Señala la representación actora que aplicando el canon que la presidenta utilizó para censurar las expresiones de la demandante no cabría duda de que, con mayor razón, debió hacerlo con las vertidas por el diputado de Esquerra Republicana de Catalunya, pues resulta ofensivo al decoro de la Corona que se atribuya al rey una actuación partidaria, como si fuese un diputado del partido político Vox, con abandono de su posición institucional, como también lo resulta afirmar que la legitimidad de la Corona no proviene de la Constitución de 1978, sino del dictador. Además de ser estas expresiones ofensivas a la institución resultan, como es notorio, absolutamente falsas, a diferencia de la absoluta veracidad de la expresión usada por la actora. Sin embargo, respecto del diputado de Esquerra Republicana de Catalunya la presidenta dio una interpretación del Reglamento radicalmente contraria a la seguida en el presente caso, lo que pone de manifiesto la absoluta arbitrariedad de su actuación denunciada en el recurso de amparo.

b) En el recurso de amparo, por otro lado, se alegó la absoluta veracidad de la expresión «hijo de un terrorista» referida al vicepresidente segundo, en cuanto el propio señor Iglesias Turrión había presumido públicamente de la pertenencia al FRAP de su padre y tal organización ha sido calificada reiteradamente por fuentes oficiales como terrorista. Pues bien, además de lo expuesto en la demanda, se acompaña el acta fundacional del comité coordinador del Frente Revolucionario Antifascista y Patriota, acta fundacional en el que reconoció haber participado el progenitor del vicepresidente segundo y en la que se reconoce el carácter violento de la organización terrorista. En la demanda –se añade– se hizo referencia a los numerosos documentos oficiales en los que el FRAP era calificado como organización terrorista y, sin embargo, en alguna ocasión el padre del vicepresidente segundo manifestó haber participado en la fundación de esa organización y haberla abandonado cuando comenzó a realizar actos violentos, lo que desmiente el acta fundacional, pues el FRAP tuvo carácter violento desde su fundación y el señor Iglesias lo asumió desde el primer momento, suscribiendo la reivindicación del «ajusticiamiento» de policías, calificado como acto terrorista por el Ministerio del Interior.

6. Mediante escrito de 17 de febrero de 2021, registrado en el Tribunal en igual fecha, la letrada de las Cortes Generales corrigió determinados errores materiales de su escrito de alegaciones.

7. Mediante escrito registrado el 19 de febrero de 2021 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Pueden, en lo sustancial, sintetizarse como sigue.

A) Aunque la recurrente se refiere en numerosas ocasiones a que la decisión de la Presidencia no sería respetuosa con las minorías parlamentarias, lo cierto es que el Grupo Parlamentario Popular, a través de la hoy recurrente, formuló la interpelación al vicepresidente segundo del Gobierno para que «explique cómo van a influir en la acción de gobierno los acuerdos políticos con el nacionalismo radical» y pudo llevar a cabo el control de la acción del Gobierno, pues lo que se «retiró» de las intervenciones a que dio lugar fue una expresión concreta que afectaba al decoro de la Cámara o de uno de sus miembros, luego el derecho de la minoría a ejercer su función parlamentaria de control ha sido respetado y, en su caso, el derecho afectado sería de la recurrente, que lo hace valer a través de este recurso de amparo.

B) La recurrente denuncia que, en la adopción de la decisión presidencial, no se habría seguido el procedimiento reglamentariamente establecido. Señala al respecto el Ministerio Fiscal que la negativa al requerimiento inicial de la presidenta no exige imperativamente nuevas llamadas para la retirada de la expresión que se considera ofensiva al decoro, pues la norma (art. 104.3 RCD) configura dicha potestad como facultativa de la Presidencia al emplear el verbo «podrá», en consecuencia ninguna quiebra del procedimiento reglamentario se ha producido por el hecho de que no se realizaran sucesivas llamadas al orden a la diputada recurrente para que retirara la expresión.

C) En cuanto al deber de motivación que reclama la demandante para la decisión presidencial y para el acuerdo de la mesa que inadmitió la reconsideración presentada contra aquella decisión, se señala en estas alegaciones que el Reglamento no permite la reconsideración de las decisiones de la Presidencia en el ejercicio de sus funciones de dirección del Pleno. El deber de motivar las resoluciones que limiten el ejercicio de derechos o facultades de los representantes ha sido reiterado por el Tribunal Constitucional, pero aquí no estamos ante una decisión que restrinja facultades o derechos inherentes al núcleo esencial del *ius in officium* y, como indica el acuerdo recurrido, estamos ante el ejercicio de una facultad de dirección parlamentaria conferida por el Reglamento. La Real Academia Española define el «decoro» como «comportarse una persona respecto a alguien o a algo con el respeto que merecen», por lo que aquella facultad se ejerce con la finalidad de mantener el respeto y consideración debidos entre oradores y el resto de los diputados y evitar así un ataque a su dignidad. En cuanto a la falta de motivación

del acuerdo de la mesa, que no entró a valorar el fondo de la queja, contendría –se dice– una motivación, aunque de inadmisión, cuando declara que el Reglamento no prevé para este tipo de decisiones de la Presidencia reconsideración alguna. Estamos ante el ejercicio de una de las facultades que el Reglamento asigna a la Presidencia, quien ha considerado ofensiva para el decoro la expresión que manda retirar del «Diario de Sesiones», lo que conduce a entender que, con dicha expresión, la diputada no ha respetado la cortesía reglamentaria a la que viene obligada (art. 16 RCD), por lo que la decisión adoptada no vulnera ningún deber de motivación ni responde al ejercicio de un poder arbitrario que pueda suponer una afectación al derecho de participación política (art. 23.2 CE), no siendo por ello exigible, como demanda la actora, que se justifique que la medida responde a una necesidad imperiosa en una sociedad democrática. En todo caso, la lectura del precepto aplicado permite colegir la causa de la decisión de retirar la expresión y todo ello con independencia de que, a juicio de la recurrente, las expresiones vertidas durante el debate respecto del Grupo Parlamentario Vox o del Popular debieron merecer un reproche por la Presidencia y sin que se hayan concretado supuestos similares en que por el órgano parlamentario no se habrían tomado decisiones como la aquí discutida, cuando la recurrente hace valer el uso parlamentario.

D) Por lo que hace a la denunciada infracción del derecho enunciado en el artículo 23.2 CE, en relación con las libertades de expresión e información (art. 20.1 CE), considera el Ministerio Fiscal lo siguiente.

a) La función de control del Gobierno queda incluida, conforme a la jurisprudencia constitucional, en el núcleo básico de la función parlamentaria garantizada por el artículo 23.2 CE.

b) Sin embargo, aunque la expresión cuestionada se pronuncia con ocasión de un acto de control a la acción del Gobierno, ello no significa que su retirada suponga una afectación del derecho, pues aquella se vierte como una respuesta concreta a las palabras «marquesa» o «señora marquesa» utilizadas por el interpelado, lo que alejaría dicha expresión de la acción de control al Gobierno, aunque pueda entenderse como una consecuencia del debate político a que dio origen la interpelación. Del contexto en que se pronunció la expresión, la misma no guardaría una relación directa con el contenido del debate político que suscitó la interpelación, por lo que la conexión que efectúa la recurrente (ejercicio de una facultad esencial del *ius in officium*, cuestión de interés público para la ciudadanía) aparece, en su caso, como indirecta.

c) En todo caso, aun admitiendo que la expresión es inescindible del debate producido por la interpelación, lo cierto es que el Reglamento no consiente palabras o conceptos «ofensivos al decoro», que es como ha sido calificada la expresión por la Presidencia y ello aunque, según la recurrente, esa expresión reflejó un hecho veraz de trascendencia pública y por tanto de interés para los ciudadanos.

d) Con independencia del interés que para la opinión pública tenga que uno de los progenitores del vicepresidente segundo del Gobierno haya podido militar en el grupo terrorista FRAP y que esa circunstancia avale o no la tolerancia ideológica del vicepresidente hacia la violencia política, como la demanda dice, lo cierto es que la expresión se pronunció como contestación a las continuas alusiones al linaje de la recurrente, como ella misma señala en su demanda, lo que alejaría la expresión del debate de fondo que se dice se planteaba,

e) La recurrente entiende que se ve afectado su derecho a la libertad de expresión, como parlamentaria, por la retirada de la expresión «es hijo de un terrorista». Señala en este punto el Ministerio Fiscal que se debe considerar tanto la especial protección de la libertad de expresión en el ejercicio de la representación política como lo preceptuado en el Reglamento sobre intervenciones orales en la Cámara (arts. 16. 103.1 y 104.3):

(i) El derecho de participación política es de configuración legal que corresponde establecer a los reglamentos y que posee no solo un contenido prestacional y una función de garantía de institutos políticos, sino también un contenido de derecho de libertad, que se concreta en la posibilidad de ofrecer a los ciudadanos, sin interferencias o intromisiones de los poderes públicos, los análisis de la realidad social, económica o política que consideren oportunos. Se contribuye así a la formación y expresión de una opinión pública libre. Cuando las libertades de expresión e información operan como instrumento de los derechos de participación política debe reconocérseles, conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita, una mayor amplitud que en otros contextos y en esto se debe coincidir con la recurrente.

(ii) Estos derechos no son absolutos o ilimitados, pues pueden verse sometidos a ciertas modulaciones o límites, como explicita el artículo 20.4 CE. En el presente caso, el límite viene reglamentariamente establecido por la cortesía parlamentaria, que excluye el empleo de palabras o conceptos «ofensivos al decoro».

(iii) Ahora bien, la queja que se formula sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión del parlamentario, como bien indica la recurrente y deriva de la jurisprudencia constitucional, ha de reconducirse al ámbito del derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias sin perturbaciones ilegítimas (art. 23.2 CE).

(iv) No puede negarse, desde un punto de vista objetivo, que la expresión retirada tiene un carácter peyorativo para el común de los ciudadanos y supone transmitir una idea desfavorable sobre el sujeto al que va referida, un mensaje en contra de su buen nombre, fama u honor, desacreditándole y desprestigiándole ante la opinión pública. Su contenido es objetivamente desmerecedor en la consideración ajena y sin que ello afecte, como propugna la recurrente, a la necesidad o no de la expresión para la formación de la opinión pública y sin que la existencia, a juicio de la actora, de un posible interés general, desvirtúe el contenido ofensivo de la expresión.

(v) No puede ignorarse que, en el ejercicio de la facultad de control al Gobierno, la libertad de expresión de la recurrente se habría ejercido con la finalidad concreta de dar una respuesta a las alusiones del vicepresidente



segundo a su linaje. Esa libertad –se añade– no puede expresarse de cualquier modo (arts. 16 y 103.1 RCD, ya citados), de manera que es el Reglamento el que ha establecido la regla de la cortesía en el ejercicio de la libertad de expresión del diputado y la transgresión de estas reglas permite a la Presidencia llamar al orden al representante para que retire sus palabras ofensivas al decoro y, de no atenderse el requerimiento, ordenar su retirada del «Diario de Sesiones».

f) La recurrente considera también que su conducta está amparada por el ejercicio de la libertad de información, pues la que ha transmitido es veraz y aparece contrastada. Es cierto que la información referida cumple los requisitos exigidos a las que publican los medios de comunicación, pero la expresión «es hijo de un terrorista», más que una información (que sí lo sería que el vicepresidente segundo ha manifestado ser «hijo de un frapero» o que «su padre militó en el FRAP»), más que un hecho, es un juicio de valor, aunque apoyado en hechos, por lo que en el presente caso no está concernida la libertad de información, sin perjuicio de compartir la veracidad de la información y la diligencia de la recurrente para justificar la expresión retirada.

E) Es evidente que el debate parlamentario conlleva cierta pugna o beligerancia dialéctica, pero las reglas de cortesía que el Reglamento impone obligan a procurar no utilizar el insulto o descalificaciones innecesarias o que ofendan el respeto y consideración debida a los demás miembros de la Cámara o pertenecientes a otras instituciones. En el ejercicio de su libertad de expresión y de informar no le asiste al parlamentario un genérico derecho a ofender, aunque su destinatario sea un actor político y tenga lugar en el escenario parlamentario. Los parlamentarios han de asumir el riesgo de que sus palabras puedan ser retiradas del «Diario de Sesiones» si se consideran ofensivas al decoro.

F) La recurrente defiende la falta de proporcionalidad de la medida. Con independencia del significado político que quiera dar a su expresión y de la trascendencia que para la opinión pública pueda tener que el vicepresidente segundo «es hijo de un terrorista», la medida sí alcanzaría el fin constitucionalmente legítimo perseguido, como es que se respete el decoro de los miembros del Congreso, aquí además integrante del Gobierno de la Nación, mediante la retirada de las expresiones ofensivas del «Diario de Sesiones». Igualmente se cumpliría el juicio de necesidad, pues se trata de la medida menos gravosa, dado que también se prevé la expulsión de la sesión o la prohibición de asistencia a la siguiente (art. 104). Por el significado, finalidad y contexto en que la expresión se pronunció, la medida aparece como idónea, necesaria y respetuosa con el juicio estricto de proporcionalidad, siendo que, además, la afectación al derecho fundamental y libertad pública se reducen materialmente a colocar entre corchetes y en cursiva la expresión que se considera ofensiva al decoro con una nota al pie de página «[p]alabras retiradas por la Presidencia, de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara».

G) En consecuencia, la afectación al derecho de participación política en relación con la libertad de expresión ha resultado ínfima, pues la expresión misma consta en el «Diario de Sesiones», es legible y solo aparece con la leyenda referida, sin que se haya impedido a la diputada recurrente decir lo que se retira de aquel diario, que refleja el debate político originado por la interpelación y la incidencia de su retirada.

Por todo ello, procede desestimar el recurso de amparo.

8. Por providencia del pasado 13 de abril de 2023 se señaló para deliberación y votación de esta sentencia el día 17 siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto de la demanda y posiciones de las partes.

a) Se dirige esta demanda de amparo, por el cauce del artículo 42 LOTC, frente a dos actos parlamentarios.

En primer lugar, contra la decisión por la que la presidenta del Congreso de los Diputados ordenó, en la sesión plenaria de 27 de mayo de 2020, retirar del «Diario de Sesiones» –tras rehusar hacerlo la actora, interpelante en la ocasión por cuenta del Grupo Parlamentario Popular, del que era portavoz– determinadas palabras expresadas en su turno de réplica tras la contestación del entonces vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 a la exposición que la diputada realizó en la interpelación. A resultas de aquella decisión presidencial, la frase en cuestión («es el hijo de un terrorista», dirigida al miembro del Gobierno interpelado) figura en el correspondiente «Diario de Sesiones» (núm. 24, p. 46) entre corchetes y en cursiva, con una nota al pie que a modo de apostilla reza así: «Palabras retiradas por la Presidencia, de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara». Dispone este precepto reglamentario que «[c]uando se produjera el supuesto previsto en el punto 1 del artículo anterior, el Presidente requerirá al Diputado u orador para que retire las ofensas proferidas y ordenará que no consten en el 'Diario de Sesiones'. La negativa a este requerimiento –prosigue la norma– podrá dar lugar a sucesivas llamadas al orden, con los efectos previstos en los apartados anteriores de este artículo». El artículo 103 RCD, a cuyo punto 1 remite el transcrito, contempla los casos en que diputados y oradores «serán llamados al orden», siendo el primero de tales supuestos –aquí verificado, en criterio de la presidenta– «[c]uando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad».

El segundo de los actos impugnados es el acuerdo de la mesa de la Cámara, de 16 de junio de 2020, dictado ante la solicitud de «amparo» (de «reconsideración», según la demanda) deducida por la actora frente a la controvertida decisión de la Presidencia, solicitud en la que instó que por dicho órgano colegiado se retiraran del «Diario de Sesiones» la «fuente cursiva y los corchetes» en la transcripción de sus palabras, así como la leyenda al pie de la que se acaba de hacer mérito. Se dispuso en aquel acuerdo «[c]omunicar a la autora del presente escrito 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».

Aduce la demanda que ambos actos fueron lesivos del derecho fundamental de la recurrente a la participación política que como diputada le correspondía (art. 23.2 CE), con infracción también, por derivación, del correspondiente derecho de la ciudadanía por ella representada a participar en los asuntos públicos (número 1 del citado precepto constitucional), vulneraciones que se ponen en relación con la conculcación, asimismo, de las libertades de expresión e información de la actora [apartados a) y d) del artículo 20.1 CE] y de su derecho a la igualdad de trato (art. 14 CE). La fundamentación de estas quejas ha sido expuesta con detalle en los antecedentes, a los que procede remitirse. Basta ahora con reseñar, en consecuencia, que se reprocha a la decisión presidencial un ejercicio anómalo, inmotivado, desproporcionado y, en definitiva, arbitrario de la potestad conferida por el artículo 104.3 RCD, con desconsideración de la veracidad y relevancia pública de las palabras tachadas de ofensivas al «decoro» (art. 103.1 RCD) y con daño, por todo ello, al desempeño del control político sobre el Gobierno que corresponde a los parlamentarios y, en particular, a los integrados en grupos minoritarios. Infracciones, unas y otras, que no habría reparado, pese a que así se le pidiera, la mesa de la Cámara.

b) Tanto la representación procesal del Congreso de los Diputados como el Ministerio Fiscal se oponen a la concesión del amparo por no haberse verificado, alegan, las conculcaciones de derechos así aducidas. Es de destacar, en especial, que la letrada de las Cortes Generales viene ante todo a negar, o cuando menos a poner en duda, la posibilidad misma de controlar en esta sede el ejercicio de una potestad presidencial (art. 104.3 RCD) que el Reglamento habría dejado, por su naturaleza discrecional, a la libre apreciación del titular del cargo. Unos argumentos y otros –sobre los que se volverá– han quedado también expuestos con detalle en los antecedentes y a ellos, de nuevo, procede remitirse ahora.

Así queda trabada, en lo esencial, la controversia entre las partes.

2. Sobre los actos impugnados y los derechos fundamentales que se dicen vulnerados. Acotaciones preliminares

A) El Tribunal solo podrá enjuiciar aquí el primero de los actos recurridos (decisión presidencial de 27 de mayo de 2020), pues en cuanto al segundo (acuerdo de la mesa de 16 de junio del mismo año) la demanda omite toda fundamentación específica e incumple, por tanto, la carga que, conforme a jurisprudencia inveterada [por todas, STC 97/2020, de 21 de julio, FJ 3 A)], pesa siempre sobre quien ejerce la acción de amparo en orden a aportar las razones jurídicas que le llevan a hacerlo. La mesa estimó entonces –ya se ha dicho– que no existía vía reglamentaria que le habilitara para revisar las decisiones de la Presidencia adoptadas en ejercicio de sus funciones de dirección del Pleno, resolución equivalente, en sustancia, a una inadmisión de lo entonces pretendido (así lo constata expresamente la demanda) y que solo podría ser controvertida en amparo si quien lo impetrara discutiera en Derecho esa declaración de incompetencia, algo que la demanda en absoluto hace, limitándose a calificar de «escueto» dicho acuerdo liminar de rechazo.

B) No todos los derechos fundamentales que la demanda invoca como infringidos son –ya en otro orden de cosas– de pertinente consideración para la resolución de esta queja constitucional.

a) Sí lo es de principio, y a reserva de las consideraciones que después se harán, el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE. Conforme a constante jurisprudencia constitucional, el derecho a «acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes» garantiza también –en lo que ahora importa– que quienes hayan adquirido por el sufragio popular la condición de cargos representativos puedan desempeñar en la asamblea respectiva las funciones que el ordenamiento (y, ante todo, el reglamento parlamentario) les atribuye sin constricciones o perturbaciones ilegítimas [por todas, SSTC 97/2020, FJ 6 A), y 69/2021, de 18 de marzo, FJ 4], *ius in officium* del que sin duda es componente esencial –sin perjuicio, se insiste, de precisiones ulteriores– la libertad de palabra del representante cuando reglamentariamente le corresponda hacer uso de ella, pues es un «fin parlamentario superior [...] la institucionalización del debate político en clave de libertad y pluralismo» (SSTC 226/2004 y 227/2004, ambas de 29 de noviembre, FJ 6 de una y otra), con la consecuencia de que el eventual menoscabo de esta libertad redundaría, conforme a la doctrina que se evoca, en la infracción del derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE). El Tribunal se ha referido con reiteración, aunque para casos muy distintos del actual, a esta «libertad de expresión» de los parlamentarios [por ejemplo, SSTC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3, y 96/2022, de 12 de julio, FJ 3 b)], libertad que la recurrente estima lesionada por la «censura», así dice, de la que fue objeto una de sus manifestaciones en la sesión plenaria de 27 de mayo de 2020 y en el correspondiente «Diario de Sesiones». Este es, con exclusión de cualquier otro, el posible fundamento constitucional del recurso que ha de ser aquí valorado en Derecho.

b) Las demás invocaciones de derechos constitucionales que la demanda expone «en relación» o «en conexión» con el enunciado en el artículo 23.2 CE son, en efecto, u ociosas, por redundantes, para lo que se viene a defender con la cita de tal precepto (art. 14 CE) o ajenas al caso e inconducentes, por lo tanto, en orden a su resolución [art. 20.1 a) y d) de la misma norma fundamental]:

(i) La representación actora aduce una infracción del derecho a la igualdad de trato (art. 14 CE) «por la arbitraria diferenciación en la aplicación de las normas reglamentarias», toda vez que los usos parlamentarios mostrarían que la retirada de palabras del «Diario de Sesiones» frente a la que alza su queja solo se habría acordado ante «lo que pudiera calificarse de puro insulto». Este alegato, sin embargo, ha de reconducirse al que la demanda sitúa en el ámbito del artículo 23.2 de la misma norma fundamental, precepto que al imponer que el acceso a los cargos públicos (así como el ejercicio de los representativos, por lo que ahora interesa) se realice en «condiciones de igualdad» viene a constituir una concreción del genérico derecho a la igualdad, de modo que será a aquella específica norma, no a la enunciada en el artículo 14 CE, a la que se habrá de estar en supuestos como el presente, a salvo que se hubiera denunciado, lo que no es el caso, un tratamiento diferenciado por alguno de los criterios expresamente proscritos en este último precepto constitucional. Así lo viene determinando el Tribunal desde la STC 50/1986, de 23 de abril, FJ 4, y hasta sus pronunciamientos más recientes [por todas, SSTC 4/2018, de 22 de enero, FJ 2, y 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 4 a)].

(ii) Mayor importancia tiene precisar que la pretensión deducida en este recurso no puede sustentarse, ni principal ni complementariamente, en las libertades de expresión e información [art. 20.1 a) y d) CE], invocaciones de la demanda que, a diferencia del punto recién examinado, no yerran tan solo en cuanto al correcto *locus* constitucional de lo reivindicado (arts. 14 o 23.2 CE), sino que incurren en una amalgama de argumentos iusfundamentales que conduciría, de no depurarse, a la inaceptable desfiguración del respectivo contenido de los derechos que así se yuxtaponen, esto es, de aquellas libertades de comunicación, de una parte, y del derecho, de la otra, al ejercicio de la libertad de palabra que corresponde al representante político (garantizado de principio, como se ha dicho, por el artículo 23.2 CE).

Es en efecto doctrina constitucional asentada que la invocación por un representante de la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] «ha de reconducirse al ámbito del ejercicio de las funciones parlamentarias sin perturbaciones ilegítimas tutelado por el art. 23.2 CE, pues es en este último contexto en el que tiene lugar la limitación de la libertad de expresión» (STC 78/2016, de 25 de abril, FJ 2; en términos análogos, STC 184/2021, de 28 de octubre, FJ 11.5.1). Otro tanto ha declarado el Tribunal ante la denuncia por miembros de las asambleas de haber sufrido lesión, al ejercer sus funciones propias, en el derecho [apartado 1 d) del mismo artículo 20] a comunicar o recibir libremente información veraz (SSTC 220/1991, de 25 de enero, FJ 4, relativa también a la improcedente cita de la libertad de expresión, y 107/2001, de 23 de abril, FJ 2).

La anterior precisión resulta obligada para el adecuado enjuiciamiento de la controversia que se plantea ante este tribunal, toda vez que la demanda insiste especialmente en el argumento de la veracidad de las palabras que, en su intervención como diputada, dirigió a otro parlamentario «es el hijo de un terrorista» y que dieron lugar a la intervención de la presidenta del Congreso que se impugna en amparo, ordenando retirar esas palabras del «Diario de Sesiones». Se llega a hablar en la demanda de amparo de un «derecho del parlamentario a decir la verdad», que se entiende estaría incluido en el art. 23 CE como una suerte de proyección del derecho a comunicar libremente información veraz que garantiza el art. 20.1 d) CE.

En lo que aquí importa, conviene advertir que la libertad de información, reconocida en la Constitución para el común de los ciudadanos, queda sujeta (además de a los límites generales previstos en el art. 20.4 CE) al requisito, establecido en el art. 20.1 d) CE, de que la información comunicada sea «veraz» (entendida esta exigencia en los términos de diligencia exigible al informador que viene señalando este tribunal desde la STC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5). Distinta es 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 una singular garantía constitucional frente a «perturbaciones externas» (STC 78/2016, FJ 3) pero que no excluye la sujeción del representante político a la disciplina parlamentaria (STC 58/2022, de 7 de abril, FJ 3).

En consecuencia, todo el alegato de la demandante acerca de la veracidad de sus afirmaciones resulta irrelevante a los efectos que aquí importan, pues su actuación no lo ha sido en calidad de ciudadano que ejerce el derecho fundamental garantizado por el art. 20.1 d) CE, sino como representante político en el uso de la palabra en un debate parlamentario.

Objeto del enjuiciamiento ha de ser solo, en suma, la determinación de si la libertad de palabra de la demandante (art. 23.2 CE) resultó o no ilegítimamente constreñida o perturbada por el acto de la Presidencia objeto del recurso.

3. Acerca de las medidas previstas en el artículo 104.3 RCD, aquí aplicadas, y de su eventual incidencia en los derechos de los diputados al desempeño, conforme al Reglamento, del cargo representativo. Límites y criterios del enjuiciamiento constitucional.

A) El precepto cuya aplicación se controvierte, integrado en la sección segunda «De las llamadas a la cuestión y al orden» del capítulo octavo «De la disciplina parlamentaria» del título IV «De las disposiciones generales de funcionamiento» del Reglamento del Congreso de los Diputados, establece, es de recordar, que «[c]uando se

produjera el supuesto previsto en el punto 1 del artículo anterior, el presidente requerirá al diputado u orador para que retire las ofensas proferidas y ordenará que no consten en el 'Diario de Sesiones'. La negativa a este requerimiento –añade la disposición– podrá dar lugar a sucesivas llamadas al orden, con los efectos previstos en los apartados anteriores de este artículo». Son dos, pues, las remisiones que incorpora la norma. La primera, al artículo 103, relativo a los casos en que los diputados y oradores «serán llamados al orden», llamamiento que, en lo que ahora importa, procede (apartado 1) «[c]uando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad». La segunda, a los apartados «anteriores» del propio artículo 104, que conviene asimismo transcribir. En su número 1 se dispone que «[a]l diputado u orador que hubiere sido llamado al orden tres veces en una misma sesión, advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera llamada, le será retirada, en su caso, la palabra y el presidente, sin debate, le podrá imponer la sanción de no asistir al resto de la sesión». En el número 2 del mismo artículo 104 se establece, de otra parte, que «[s]i el diputado sancionado no atendiere el requerimiento de abandonar el salón de sesiones, el presidente adoptará las medidas que considere pertinentes para hacer efectiva la expulsión. En este caso [se añade], la Presidencia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 101 [relativo a la suspensión temporal en la condición de diputado que puede, en determinados supuestos, adoptar el Pleno], podrá imponerle, además, la prohibición de asistir a la siguiente sesión».

Sobre las normas que aquí le fueron aplicadas a la actora (arts. 104.3, salvo su último inciso, y 103.1) son precisas, ante todo, una aclaración y también una precisión acerca de su naturaleza, sentido y alcance.

a) Importa señalar, en cuanto a lo primero, que la práctica observada en el Congreso de los Diputados cuando el presidente ordena que las «ofensas proferidas [...] no consten en el 'Diario de Sesiones'» (art. 104.3) no conduce en la actualidad, y tampoco llevaron en el caso que ahora se juzga, a la supresión, como tal, de las «palabras» o «conceptos ofensivos al decoro» (art. 103.1) en aquel diario (supresión a la que sí se procedía en otras legislaturas; véase, a título de ejemplo, «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», IX Legislatura, núm. 197, p. 37, correspondiente a la sesión de 19 de octubre de 2010), sino a su fiel reproducción en el «Diario de Sesiones», si bien insertándolas entre corchetes y en cursiva y acompañadas de una nota al pie del siguiente tenor: «Palabras retiradas por la Presidencia, de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara».

Así se hizo en la ocasión de la que trae causa este recurso de amparo.

El Tribunal nada tiene que decir ahora sobre esta práctica parlamentaria, que la representación procesal del Congreso de los Diputados pone en relación, por lo demás, con la publicidad que en general han de tener las sesiones plenarias de la Cámara (arts. 80 CE y 63 RCD) y con la previsión reglamentaria de que «[e]n el 'Diario de Sesiones' se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones [...] en sesiones del Pleno [...]» (art. 96.1). Sí se debe hacer constar que tanto la letrada de las Cortes Generales como el Ministerio Fiscal han alegado, a este respecto, que la publicidad de la que pese a todo no se priva a las palabras reputadas de ofensivas relativizaría o despojaría sin más de razón a las protestas de «censura» formuladas en la demanda. Se volverá sobre este extremo.

b) Las medidas que le fueron aplicadas a quien recurre fueron, exclusivamente, las dos previstas en los enunciados iniciales del artículo 104.3, esto es, el requerimiento por la presidenta a la diputada de que retirara «las ofensas proferidas» y la orden, ante su negativa a hacerlo, de que esas palabras no constaran en el «Diario de Sesiones», lo que se materializó del modo en que se acaba de exponer. No hubo pues, ante aquel rechazo de la actora, «sucesivas llamadas al orden, con los efectos previstos en los apartados anteriores de este artículo», según permite *in fine* el mismo precepto, «efectos» que pueden llegar a ser sancionadores (prohibición de asistir al resto de la sesión y además, llegado el caso, a la siguiente, con arreglo a los apartados 1 y 2 del mismo artículo 104).

Son necesarias, así las cosas, las siguientes puntualizaciones:

(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 (en tal sentido, con carácter general, STC 23/2022, de 21 de febrero, FJ 2; en análogos términos, entre otras, SSTC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9; 39/2011, de 31 de marzo, FJ 2, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 13). 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). 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.



(ii) Aun sin alcance sancionador, las decisiones presidenciales que se impugnan sí 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 reprobaciones, calificadas en la demanda de arbitrarias, desproporcionadas y discriminatorias, liga la actora la infracción de su derecho fundamental (art. 23.2 CE), lesión que también se seguiría –dice en primer lugar– del inadecuado ejercicio de la potestad presidencial, pues no cabría el recurso a lo dispuesto en el artículo 104.3 sin previa llamada al orden (inciso inicial del artículo 103), llamamiento que aquí no se habría verificado, y porque, en otro orden de cosas, la decisión de la presidencia se adoptó sin motivación alguna. La representación del Congreso de los Diputados viene a aducir ante todo, de contrario, que el ejercicio por la Presidencia de la Cámara de la potestad que le confiere el artículo 104.3 RCD no sería, por su naturaleza discrecional, susceptible de control constitucional en este cauce de amparo. Lo primero que se ha de determinar, en consecuencia, es si esto último es así o si, por el contrario, procede –y con qué límites y criterios– el enjuiciamiento en cuanto al fondo que la demanda pide. Esto es lo que se precisará a continuación.

B) Se han de dejar sentadas, al respecto, las consideraciones que siguen.

a) El supuesto de hecho al que remite el artículo 104.3 y de cuya verificación se siguen las consecuencias jurídicas allí previstas (en lo que aquí interesa, requerimiento al diputado para que «retire las ofensas proferidas» y orden de que las mismas «no consten en el ‘Diario de Sesiones’») es –vale recordar– el empleo de palabras o conceptos «ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad» (número 1 del artículo 103). No sobraría advertir que esta noción de «decoro», de la que el Reglamento se sirve también a otros efectos (arts. 63.1 y 71.3, relativos, respectivamente, a una de las excepciones al carácter público de las sesiones del Pleno y a la concesión del uso de la palabra ante determinado tipo de alusiones), está presente, con similar alcance disciplinario, a lo largo de todo nuestro constitucionalismo histórico, desde el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes, de 24 de noviembre de 1810 (regla 9 del capítulo V), hasta el Reglamento del Congreso de los Diputados de 20 de noviembre de 1934 [artículo 93.1 b)].

Con esta mención al «decoro» el Reglamento invoca un valor de cultura, en cuanto inmerso en el fluir del tiempo, cuyos contornos, no poco difusos, solo se pueden llegar a vislumbrar y perfilar, en el ámbito parlamentario, sobre la base de usos o convenciones, a cuya formación contribuirán también las propias prácticas seguidas, en la sucesión de legislaturas, por lo que hace al recurso o no a estos preceptos (arts. 103.1 y 104.3) que hagan, ante unas circunstancias u otras, quienes dirijan desde la Presidencia los debates, recurso que sería ilusorio pretender siempre uniforme, pues claro está que nociones abiertas de este género consienten siempre, entre la tolerancia máxima y el rigor extremo, entendimientos diversos en atención no solo al contenido semántico de las expresiones empleadas por diputados y oradores, sino también –como con razón viene a observar la letrada de las Cortes Generales– a su oportunidad, contexto y tono.

Se sigue de lo dicho que la potestad que el artículo 104.3 RCD confiere a la Presidencia de la Cámara es, en efecto, de carácter discrecional, en el sentido estricto de que no es en absoluto concebible, para su ejercicio, una sola solución correcta en Derecho, que habría de depender de una también impracticable definición unívoca de lo que, en cada caso, mereciera calificarse de «decoroso» o lo contrario. Los presidentes de la Cámara (o quienes circunstancialmente los sustituyan: art. 33 RCD) cuentan en este extremo, por tanto, con una genuina prerrogativa de apreciación, prerrogativa que, con todo, no queda libre de límites jurídico-constitucionales, por más que no le corresponda a esta jurisdicción, al hacerlos valer, superponer su criterio, sin más, al que hubiera llevado a adoptar una decisión como la que se impugna ahora (véase, aunque para supuesto muy distinto, la STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 7). Ha de quedar fijado, sobre uno y otro aspecto, lo que sigue.

b) Se ha alegado por la representación del Congreso de los Diputados, con invocación de la doctrina de los *interna corporis acta*, que «no cabe la sustitución» del criterio presidencial que llevó, en este caso, a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 104.3, juicio que –se añade– «no parece controlable» en un recurso como el presente. La primera apreciación es, como se dirá después, del todo correcta. No así la segunda que de ella se pretende inferir:

(i) La construcción doctrinal a la que así apela la parte demandada se acuñó históricamente al servicio de la preservación de un ámbito inmune a todo control jurisdiccional para cuanto tuviera que ver con el desenvolvimiento interno, sin trascendencia exterior, de la vida de las asambleas parlamentarias, pero es jurisprudencia constitucional muy consolidada que no resulta posible aducir tal opacidad frente a la preeminencia del Derecho cuando, en lo que aquí interesa, aparecen comprometidos por las decisiones de los órganos de gobierno de las cámaras derechos fundamentales de sus miembros y en particular, como se invoca ahora, el derecho al pleno ejercicio del cargo representativo, integrado en el que se enuncia por el artículo 23.2 CE [SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ 2, y 38/2022, de 14 de marzo, FJ 3 c), por todas las múltiples resoluciones en este sentido]. A través del cauce procesal del artículo 42 LOTC no cabe, desde luego, supervisar o fiscalizar la conformidad al respectivo reglamento de cualesquiera acuerdos de aquellos órganos de gobierno, pero sí, con igual claridad, examinar si tales actos respetaron los derechos fundamentales de los representantes políticos, ello sin perjuicio de que ese eventual control constitucional tenga a su vez, como se dirá, límites estrictos.

(ii) No es posible de principio excluir, recordado lo anterior, que el ejercicio presidencial de la potestad atribuida por el artículo 104.3, en relación con lo prescrito en el artículo 103.1, pueda llegar a afectar, en alguna hipótesis, al derecho fundamental de referencia. La aplicación incorrecta de normas de este género podría llegar a restringir o mediatizar, no meramente a acotar, la libre expresión de los miembros de las cámaras (ATC 147/1982, de 22 de abril, FJ 5), libertad de palabra que, cuando se esté en su uso conforme al Reglamento (STC 301/2005, de 21 de noviembre, FJ 5), es parte medular del derecho al desempeño del cargo representativo, de tal modo que su constricción o perturbación indebidas –a la luz de las pautas que se dirán– no solo dañaría ese derecho para el diputado en el caso afectado, sino que sería inconciliable también, sin mayores precisiones por ahora, con la naturaleza misma de la representación política. Este último criterio de enjuiciamiento, de continuo presente en la jurisprudencia constitucional (SSTC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 4, y 96/2022, FJ 3, por todas), podría llegar a ser de muy relevante consideración, en especial, si el parlamentario que fuera objeto de las medidas en controversia estuviera en el ejercicio de su función de control del Ejecutivo, uno de cuyos instrumentos –aquí activado por la actora– es el planteamiento de interpelaciones al Gobierno (SSTC 200/2014, FJ 9, y 201/2014, FJ 5, ambas de 15 de diciembre, así como, entre otras, STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7). No es cosa dudosa, por todo ello, que un ejercicio patentemente arbitrario o discriminatorio de la potestad presidencial que se considera redundaría en el menoscabo del derecho del parlamentario a desempeñar sus funciones propias, al padecer, en tal hipótesis, unas inmerecidas 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. Basta con constatarlo así para concluir en que medidas presidenciales del tipo de las impugnadas pueden no ser inocuas, en supuestos extremos, para el derecho fundamental que en el recurso se defiende. El enjuiciamiento constitucional, en definitiva, ha de seguir su curso.

c) Este enjuiciamiento, sin embargo, tiene en este caso límites especialmente rigurosos. Más intensos, incluso, que los que en otras ocasiones enmarcan la jurisdicción de amparo sobre resoluciones de los órganos de gobierno de las cámaras que pudieran afectar a facultades parlamentarias distintas, también de principio integradas, a través de otro tipo de normas reglamentarias, en el derecho fundamental que hoy se invoca (art. 23.2 CE):

(i) Desde luego que un primer límite para el control constitucional es el que viene impuesto, con carácter general, por la atención y respeto a la vertiente normativa de la autonomía parlamentaria, en virtud de la cual las cámaras establecen sus propios reglamentos (art. 72.1 CE), reglas del juego que institucionalizan el debate político y a cuya aplicación solo de manera excepcional puede extenderse la jurisdicción de amparo [en parecidos términos, SSTC 226 y 227/2004, ya citadas, FJ 6 de una y otra; asimismo, SSTC 97/2020, FJ 6 B) b); 38/2022, FJ 3, y 96/2022, FJ 4 A)], tanto más si se trata, como en este caso, de normas inscritas en el régimen de la genérica potestad del presidente de una Cámara representativa en orden a la dirección de los debates (arts. 32.1 y conexos RCD), potestad sin la que ningún órgano colegiado podría funcionar y que no siempre admitirá, por la naturaleza de las cosas, ser configurada en términos taxativos o como facultad reglada. Es en todo caso el propio Congreso de los Diputados el que, al dotarse de su Reglamento, ha prescrito para sí mismo –para todos y cada uno de sus miembros– lo que establecen los artículos 103.1 y 104.3 de este cuerpo normativo, preceptos sobre los que la demanda no arroja duda alguna de invalidez y mediante los que la Cámara confía a su Presidencia, solo a ella, la apreciación de lo que pueda resultar ofensivo para el decoro en las intervenciones de los representantes y oradores, con las consecuencias ya conocidas si así ocurriera. Expreso apoderamiento reglamentario que impide, también aquí, un escrutinio pleno o exhaustivo, en vía de amparo, sobre los actos aplicativos de aquellas disposiciones.

(ii) Lo que queda dicho ha sido de continuo sintetizado por este tribunal mediante la referencia al margen de interpretación con que cuentan los órganos rectores de las asambleas a la hora de aplicar, y en qué términos, unas disposiciones u otras del correspondiente reglamento [SSTC 66/2021, de 15 de marzo, FJ 3 b), y 96/2022, FJ 4 A) a), entre otras muchas]. Ocurre, sin embargo, que en un supuesto como el actual no se está, en rigor, ante una cuestión de interpretación, en abstracto, de cierta prescripción normativa a fin de determinar –preservado aquel «margen de interpretación»– si su entendimiento, y la consiguiente subsunción en la norma del supuesto litigioso, fue el correcto o no. La estimación de cuándo unas palabras pronunciadas en el debate, o con ocasión del mismo, ofenden al decoro o no lo hacen es asunto de valoración, no de hermenéutica de enunciados, y para ello cuenta la Presidencia, según se anticipó, con una prerrogativa de apreciación cuyo inexcusable reconocimiento estrecha aún más, en deferencia a la autonomía parlamentaria, los límites dentro de los que pueda ejercerse el enjuiciamiento constitucional. Se trata, en definitiva, y sencillamente, de que este tribunal no podría, so pena de alterar equilibrios institucionales básicos, sustituir con su criterio propio el expresado por la Presidencia de la Cámara al valorar de contrarias al debido decoro unas determinadas manifestaciones. Muy clara está, por ello, la improcedencia de proyectar sobre este singular caso unos criterios de enjuiciamiento a los que la demanda apela (interpretación restrictiva de las normas que puedan suponer limitación del ejercicio de los derechos de los representantes y proporcionalidad), criterios que son en general pertinentes ante otro tipo de impugnaciones de actos parlamentarios [SSTC 142/2002, de 23 de julio, FJ 1; 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 2; 4/2020, de 15 de enero, FJ 3 c), y 159/2019, FFJJ 5 e) y 7 d), por todas], pero cuyo empleo ahora consumiría, sin más, la inaceptable subrogación del Tribunal en la posición que es propia a la Presidencia del Congreso de los Diputados.

Todo ello no es óbice para que esta jurisdicción ejerza, por las razones ya expuestas, el control constitucional que se ha impetrado.

d) El control que así procede no ha de ser, sin embargo, sino externo (STC 4/2018, de 22 de enero, FJ 7) o negativo (STC 35/2022, de 9 de marzo, FJ 5), pues el Tribunal ha de limitarse a examinar, con arreglo a lo expuesto, si la resolución impugnada aparece, *prima facie*, como ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria conferida a la Presidencia, fueran o no concebibles otras opciones igualmente aceptables y menos gravosas para quien demanda. Desde esta limitada perspectiva son dos los criterios o pautas a tener en cuenta:

(i) Se ha de considerar, en primer lugar, si la decisión adoptada por la presidenta de la Cámara fue –como la demanda denuncia– irrazonable o arbitraria a la vista de las expresiones de las que en el caso se sirvió la actora, pues si así hubiera sido no habría sino que constatar que su libertad de palabra resultó irregularmente perturbada por unos reproches o reprobaciones públicos que en absoluto mereciera, algo inconciliable, en esa hipótesis, con la naturaleza misma de la representación, a la que es inherente lo que el Tribunal ha llamado –ante supuestos distintos– un «vivo» y hasta «ardiente debate político» [SSTC 148/2011, de 27 de junio, FJ 5, y 65/2015, FJ 4 c)], siendo como son los parlamentos, ante todo, «escenarios privilegiados del debate público» (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 6). Bien sabido es que este criterio de juicio, excluyente de lo manifestamente irrazonable o arbitrario, tiene carta de naturaleza en la jurisprudencia constitucional relativa a la eventual conculcación de los derechos de los parlamentarios para el ejercicio en plenitud 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).

(ii) Si la resolución recurrida no fuera acreedora de la anterior censura constitucional no quedaría, en fin, sino examinar –porque así lo aduce asimismo la demanda– su hipotético carácter discriminatorio, censura esta cuya consideración habría de hacerse no tanto por referencia a hipotéticos usos arraigados en la Cámara en orden al empleo de unas u otras expresiones más o menos acres, o incluso oprobiosas u ofensivas, según vienen a decir aquí las partes, sino en atención, más bien, a eventuales precedentes en los que la misma Presidencia hubiera pasado por alto o consentido, sin reprobación alguna, manifestaciones 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. Es claro que esta comparación entre supuestos no habría de partir del aislado cotejo entre expresiones más o menos análogas o susceptibles en abstracto de parangón, sino de la precisa identificación –a efectos de tal eventual contraste– de lo que singularizó en el caso, por su contenido y contexto, a las palabras de la actora. También lo es que corresponde a quien aduzca semejante desigualdad de trato, prohibida por el 23.2 CE [SSTC 44/1995, de 13 de febrero, FFJJ 5 y 6, y 66/2021, FJ 3 b), por todas], la carga procesal de aportar lo que a su juicio constituyan precedentes a estos efectos [SSTC 4/1992, de 13 de enero, FJ 4; 64/1992, de 11 de marzo, FJ 7; 78/2016, de 25 de abril, FJ 6, y 38/2022, FJ 7 d)].

4. El derecho fundamental de la recurrente a la libertad de palabra en el ejercicio de la función de control del Ejecutivo no resultó vulnerado

A) La demanda, es de recordar, aduce que la lesión del derecho fundamental derivaría no solo de lo irrazonable, arbitrario y discriminatorio del criterio aplicado por la presidenta para tachar sus palabras de ofensivas al decoro (con las consecuencias ya vistas), sino, en primer lugar, de la ausencia, en el caso, de dos condiciones para el ejercicio de la potestad presidencial (art. 104.3), potestad –se dice– que quedaría ante todo supeditada a que el diputado hubiera sido previamente llamado al orden (primer inciso del artículo 103), llamamiento al que no se acudió aquí por la presidenta, y a que la decisión de requerir la retirada de las palabras reputadas de ofensivas y de retirarlas de oficio estuviera –de otra parte– debidamente motivada, exigencia, esta segunda, que se considera incumplida.

El Tribunal no puede compartir ninguno de estos reproches.

a) Se basa el primero de ellos en un entendimiento de la relación entre los preceptos que aquí llevaron a la decisión presidencial (arts. 104.3 y 103.1) que ni desde luego es la única posible ni resulta ser, siquiera, la más adecuada para una flexible utilización del Reglamento, según las variadas circunstancias que pudieran llegar a darse. Sostiene la demanda que no cabe adoptar las medidas previstas en el primero de los preceptos citados si antes no ha habido un llamamiento al orden dirigido al diputado que hubiere empleado expresiones consideradas contrarias al decoro, pero es lo cierto que el repetido artículo 104.3 remite al «supuesto previsto en el número 1 del artículo anterior», supuesto que no es otro que el de haberse proferido palabras o vertido conceptos así calificables, ello con independencia de que, si se incurriera en tal cosa, se pudiera asimismo proceder a sucesivas llamadas al orden, con los posibles efectos, algunos sancionadores, previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 104 (véase, a título de ejemplo, «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 225, correspondiente a la sesión de 24 de noviembre de 2022, p. 7). Sea como fuere, la interpretación que subyace a la resolución presidencial no podría en absoluto censurarse como arbitraria o irrazonable y basta con advertirlo así, y con recordar el notable margen interpretativo con que al efecto cuentan los órganos parlamentarios, para desechar este concreto reproche.

b) Es cierto –ya en otro orden de cosas– que una constante jurisprudencia constitucional establece, que las decisiones de los órganos de las asambleas que restrinjan facultades reglamentarias de sus miembros han de estar debidamente motivadas y que, si así no fuera, podría resultar violado el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE (por todas, SSTC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4; 89/2005, de 18 de abril, FJ 2; 361/2006, FFJJ 2 y 4; 190/2009,

de 28 de septiembre, FJ 2; 33/2010, de 19 de julio, FJ 4, y 4/2018, FJ 7), pero esta doctrina no conduce, en el caso actual, a compartir la censura que la actora dirige a la decisión presidencial –calificada de inmotivada– que en la sesión de 27 de mayo de 2020 ordenó retirar del «Diario de Sesiones», al no aceptar hacerlo la diputada, las palabras estimadas ofensivas. No se trata solo –aunque con ello bastaría– de que en el «Diario de Sesiones» correspondiente a aquella sesión se hiciera constar, según ya quedó dicho, el fundamento normativo de la decisión impugnada («Palabras retiradas por la Presidencia, de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara», se lee en la nota al pie de la página 46), siendo así que este tribunal ya ha tenido ocasión de advertir que la motivación, a estos efectos, de un determinado acto parlamentario puede aportarse tras su adopción inicial [por ejemplo, al resolver una solicitud de reconsideración: STC 137/2021, de 29 de junio, FJ 4 e)]. Se trata, sobre todo, de que la parlamentaria no podía en modo alguno ignorar que el requerimiento que le dirigió la presidenta entonces y la orden adoptada acto seguido traían causa, inequívocamente, del recurso a lo dispuesto en los artículos 103.1 y 104.3 RCD, preceptos, como cualesquiera otros del Reglamento, cuyo conocimiento por todo diputado, en tanto que carga propia, se presume siempre (SSTC 129/2006, de 24 de abril, FJ 6, y 192/2011, de 12 de diciembre, FJ 2) y sin que, a partir de ello, fuera exigible una motivación adicional o más pormenorizada, al tratarse, vale reiterar, del ejercicio de una potestad discrecional mediante la que la Presidencia valoraba como ofensivas al decoro las palabras cuya retirada requirió a la diputada.

B) Tampoco la resolución recurrida merece, en fin, reproche alguno con arreglo a las pautas de juicio ya enunciadas [apartado B) d) del fundamento jurídico que antecede], pues no puede calificarse de no razonable o arbitraria ni tildarse de discriminatoria para con la diputada demandante. Importa en todo caso, antes de razonar estas conclusiones, descartar el criterio de enjuiciamiento que la demanda aduce por referencia a la condición que ostentaba la actora como miembro de una minoría parlamentaria. Este tribunal ha puesto siempre especial celo en la debida protección de la posición y derechos de las minorías en las asambleas [entre otras, SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 110/2019, de 2 de octubre, FJ 3, y 183/2021, de 27 de octubre, FJ 8 B)], pero parece claro que esa condición minoritaria no puede invocarse para sustraerse a normas reglamentarias que obligan a todos o para pedir su más benevolente aplicación.

a) 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, al margen como estaba del anunciado objeto de la interpelación «cómo van a influir en la acción de gobierno los acuerdos políticos con el nacionalismo radical» y de su desarrollo y defensa por parte de quien recurre, sin que tal ajenidad quedara en modo alguno empañada, desde luego, por las referencias que en esa defensa hizo la parlamentaria al terrorismo (a «usted el terrorismo nunca le ha causado la repugnancia que causa a un demócrata» o usted «considera que el asesinato político es un derecho derivado del derecho de autodeterminación»), pues reproches tales –seguramente no extravagantes, como tantos otros, al tono desabrido que adquiere a veces la disputa partidaria– nada tienen que ver con la traída a colación, en pretendido desdoro para los interlocutores del momento, de unos u otros extremos –irrelevantes, en todo caso, para la contienda ideológica– supuestamente atinentes al pasado o circunstancias de familiares de cualesquiera adversarios políticos. Ante el apóstrofe de la diputada en su réplica a la contestación del interpelado «es el hijo de un terrorista», 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 [véanse, al respecto, el apartado 1 A) c) de los antecedentes de esta sentencia y el ya citado «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», correspondiente a la sesión que ahora importa, núm. 24, p. 46].

Desde esta perspectiva, en suma, ni la libertad de palabra de la actora ni su facultad de participar en el control del Gobierno (plenamente consumada, en la ocasión) sufrieron mengua alguna. La Presidencia aplicó de un modo que no puede censurarse como arbitrario o irrazonable la norma que, en preservación del «decoro», la Cámara se había impuesto a sí misma.



b) 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. Es muy cierto que 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, o entre estos y miembros del Gobierno, que no coincidan mínimamente, por su contexto y contenido, con lo que fue propio y distintivo de las palabras en este caso reprobadas por la Presidencia, singularidad que –vale reiterar– 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 factible– supuestos de análogo tenor que hubieran pasado sin corrección presidencial. No se ha hecho así.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido denegar el amparo solicitado por doña Cayetana Álvarez de Toledo Peralta-Ramos.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de abril de dos mil veintitres.–Inmaculada Montalbán Huertas. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla. César Tolosa Tribiño.–Laura Díez Bueso

Firmado y rubricado.